民國叢書

第四編

·24·



民國叢書

第四編
24

租界制度與上海公共租界

阮篤成編著

上海租界問題

夏晉麟編著

上海公共租界制度

徐公肅 邱瑾璋著

上海書店

上海公共租界制度

徐公肅　丘瑾璋著

序　　言

外人在華私人權利問題爲一特殊的國際問題，蓋依中外條約，除教士外外人在華之租地權及居留權僅限於通商口岸，且僅限於通商口岸劃定區域以內。此劃定區域普通稱爲租界。上海公共租界其一例也。

上海公共租界西名"The International Settlement of Shanghai"或"Shanghai International Settlement." "Settlement"從其動詞settle來，係安頓，居留之意。日人譯爲"居留地"頗爲確切。"租界"(Concession)與"居留地"之區別，在於前者係中國政府將界內所有土地整個租與外國政府，再由外國政府將該地段分租與該國僑商。例如漢口，天津等處租界是。後者僅於該區域內容許外僑私人租地，居留而已。其租地手續係由各國僑商直接向中國原業主商租。上海公共租界卽屬此類。故爲正名計，"上海公共租界"應名爲"上海公共居留地。"今本書仍用"上海公共租界"名稱者，依從習慣，避免名詞上之紛歧而已。

上海之地位近旣日見重要；不僅在國內佔握政治上，經濟上，文化上優越地位，卽就國際觀察亦含有深刻的意義。謂"上海爲中國問題之啓鑰，"蓋無

人得以否認;而謂上海公共租界又爲上海問題之啓鑰,殆亦有同程度之真確。(註一) 在中國許多租界及居留地中,上海公共租界實爲最重要最複雜的一種。去年工部局聘請費唐法官(Justice Feetham)來滬研究上海公共租界制度,即謀對此繁複糾紛之問題,求一暫時的過渡的辦法。(瑾瑋曾在世界雜誌第二卷第五期發表費唐報告之批評一文,附錄於篇末)

上海公共租界開闢迄今已逾八十年。此八十餘年之歷史的演變已使上海公共租界成爲一"國際之謎。"此國際之謎之解剖與考察,實爲吾人全部工作之目的。

本工作之開始在於去年夏月。在蔡院長楊總幹事指導之下,勉力寫成。復經吳經熊王雲五兩先

(註一) 柯體斯 (Lionel Curtis) 曾爲英國代表出席一九二七年在檀香山,一九二九年在日本西京舉行之太平洋學會(原名太平洋國交討論會)云:

「在兩次會議中,余以爲中國問題爲一種古樸極光榮之文化與其他四分之三之人類,因接觸甚遲,而後發生者。余輩更知中西商人教師等接觸最密之處,即在長江流域一帶,而最爲密切者,當無過於長江口岸之上海。余由是念及中西商人教師,在滬如何聚居工作之問題,實爲中國問題之中心。非先解决上海問題,即不能解决中國問題之全部。」(東方雜誌第二十七卷第三號轉載。)

又密勒 (Milard) 謂上海爲中國問題之具體的例;其他各處之外人居留地(此即指租界)不過其縮影而已。」又論北京公使團(東交民巷)不及上海居留地之重要云:『其表象言,北京之公使團區,當爲外人在華利益之盤基。其實不然。上海始爲條約權利之真正的衛城。公使區如公使然(公使爲公使區活動之人物,)即消釋不見,亦無甚關係;可稱體外之物。上海公共居留地雖得謂爲由外國移殖於中國,然已長成爲該國之商業,金融,工業之有機體。移而去之,將如人身上割去一磅的肉。』見 China, Whore it is and why!p. 249.

生加以指正。并蒙李辛陽,周還,徐百齊,蒯世勛徐印坤諸先生時予助力。均深感激。本書取材曾借用人文圖書館,亞洲文會圖書館,徐家滙天主堂圖書館,海關圖書館,聖約翰大學圖書館,滬江大學圖書館,交通大學圖書館等處資料。均此致謝。但以材料之散漫難集,重以同人之學識譾陋,舛誤之處,幸當世明達,予以匡正。

中華民國二十年十二月二十八日.

年　表

年	月	日	事　件	備　註
1842,	8,	29	中英南京條約成立，開五口為通商口岸。	五口為上海,甯波,福州,廈門,廣州。
1843,	11,	17	英領 Balfour 來滬，上海實行開埠。	
1844,	7,	13	中美望廈條約成立，許美人在五口通商無礙。	
	10,	24	中法黃埔條約成立，許法人在五口通商無礙。	
1845,	11,	29	上海道台頒布第一次土地章程，內有英租界南北東三邊界之規定。	
1846.			成立『道路碼頭委員會』。	
	9,	24	築『邊路』(今河南路)為西界。	
1848,	11,	27	英租界擴充，北至蘇州河，西至周涇浜（今西藏路）。	
1849,	4,	6	滬道與法領訂法租界章程，確定法界範圍。	
1851.			太平天國起事，租界逐漸向北發展。	
1853,	4,	12	上海西人大會，英美法三國領事均到，決定組織義勇隊。	
	9,	7	小刀會佔領上海縣城。	
1854,	2.		美領設領事署於虹口。	
	4,	4	『泥灘之戰』英美海軍協助租界義勇隊于西界，攻擊官軍。	
			江海關歸外人監督。	
	7,	11	西人會議通過第二次土地章程，解散『道路碼頭委員會』，設立工部局。	
			英美法三界受治于一工部局。工部局向逃難入租界者徵稅，除地稅碼頭稅外，並須納房捐。	
1855,	1,		英領驅逐華人出界，焚其廬舍，至為殘酷。	
	2,	17	小刀會退出上海縣城。	
		24	滬道准華人有條件入界居住。	
1858,	1,	26	天津條約成立，准許販賣鴉片，上海遂為輸入鴉片之總口，租界為鴉片窟。	
1860,	8,	17	太平軍第一次攻上海城及租界，失敗。	

年　月　日	事　件	備　註
1862, 1, 11	太平軍二次攻上海城及租界，失敗。	
5, 1	法租界退出公共工部局，自組工部局。	
7.	華官向租界內徵稅，英公使贊成，西僑反對，工部局阻止。	
8.	太平軍三次攻上海城及租界，亦失敗，退出上海。	
11.	自由市之建議提交西人大會討論。	
1863.	黃道台與美領事議定美租界。	
9, 21	英美合界。	
12, 4	戈登克蘇州，太平軍大敗。	
1864, 5, 1	會審公廨成立，領事派員會審。	
1865.	英國設 "Supreme Court for China and Japan" 于上海。	
	法工部局與法領事衝突。工部局為法領事所解散，改組工部局，訂章程十八條。	
1866, 3.	納稅人會議再修改土地章程，是為第三次土地章程。	
	成立義勇消防隊。	
1869.	會審公廨之『洋涇浜設官會審章程』公佈。	
9.	北京公使團批准第三次土地章程與法工部局章程。	
1870.	義勇隊交由工部局直接指揮。	
1874.	法租界擬築路通過四明公所墓地，發生暴動，死六人，暫罷築。	即寧波公墳事件。
1876.	芝罘條約成立，重申前約，租界未劃定者，從速劃定。	
1882.	『領事法庭』成立。	
1893.	美租界正式劃定。	
1894—5.	中日戰爭，工部局巡捕越界逡巡。日本承認上海為中立區域。	
1896, 7, 21	中日北京續約，許日人在通商口岸設工廠製造，從此上海工業化加速。	

年	月	日	事件	備註
1897.			人力車夫反對執照捐，暴動。	
1898.			增訂之四次土地章程由北京公使團批准。	
			法當局復築路經公墳，暴動復起，死十二人。	
			設工部局衞生處。	
1899.			公共租界與法租界均大加擴充。	
1900,	3,	13	納稅西人會通過租界設華人教育處。	
			拳匪事件起，中部各省總督允防止拳匪南下。	
	8,	17	外兵警備上海。	
1901,	9,	7	訂治捕局議定書。	
1902.			訂定兩會審公廨之管轄條例。	
1904.			工部局創設華童公學。	
1905.			公廨暴動，黎黃氏案週人因公憤，圍攻捕房。	
1906.			美國設『美國在華法庭』(United States Court for China)	
1907.			華人加入義勇隊。	
1910,	11,	10	疫起，華人反對工部局實施公共衞生附則，起騷動。	
1911.			覆清革命，會審公廨落于領事手。	
1912,	1,	1	民國成立。	
1913,	7,	26	二次革命，義勇隊外兵警備租界。	
1914.			公廨之新訟程序法採用。	
			歐戰，德人在上海之勢力降落，日人取德意而代之。宣布上海爲中立地。	
	4,	8	中法訂約，擴充法界，派二華人爲法工部局顧問。	
1917,	8,	14	中國對德宣戰。	
1918,	7,	16-19	虹口華捕與日人衝突。	
1919.			巴黎和會，中國對租界問題有所陳述。	見附錄
	5,	1	消防隊由義勇的改爲雇用的，雇用華人。	
			華人組織『街路聯合會』。	
	5,	7	抵制日貨，義勇隊戒備。	
1920,	4,	7	納稅西人會議通過設華人諮詢委員會。	

年	月	日	事件	備註
	10,	4	華人納稅會成立。	
1921,			華盛頓會議。	
1923,			越界築大西路等，華人反對甚烈。	
1924,	8,		江浙戰爭，工部局宣佈戒嚴，義勇隊動員，英美日意海軍協防租界。	戰事至翌年底方止
1925,	1,		租界義勇隊等解除華退兵一萬人武裝。	
	5,	30	五卅慘案，工部局屠殺華人，激起華人收回租界運動，並略改變工部局對華人之政策。	
	6,	6	華人諮詢委員會退出工部局。	
1926,	4,	14	納稅會通過三華董加入工部局，六華人委員加入委員會。	
			收回公廨協定簽字。	
1927,	1,	1	臨時法院成立。	
	1,		西人會通過開放公園。	
	1-3,		革命軍進上海，各國派重兵防衛。	
			英國提出對華提案。(允將租界交回)	見附錄
1928,	4,	20	三華董入工部局。	
	6,	1	實行開放公園。	
1929,	4,	17	納稅西人會通過出賣電氣局，華人反對甚烈。	至1931年7月三卷報告發表完畢。
1930,			工部局聘請費唐法官來滬研究上海公共租界問題。	
	4,	1	收回臨時法院，設立特區法院。	
	5,	2	華董增至五人。	
1931,	1,		領事公堂之組織由三領事增而為五。	
	5,		工部局聘華高級職員二人，一為顧問，一為幫辦。	

上海公共租界之概括統計*

位　置	北緯31度15分　　東經121度29分
高　度	地高約與海面平
雨　量	平均每年約45吋
面　積	計5584英畝，合$8\frac{2}{3}$方英哩
人口密度	每英畝平均$176\frac{8}{10}$人
人　口	共計1,007,868人(註一)
死亡率	華人每千人之16.24，外僑每千人之18.15(註二)

*依 1930 年工部局報告

(註一)據1930年調查，公共租界內(界外馬路除外)共有華民971,397人，外僑36,471人。

(註二)華人以外之亞洲僑民，佔全部外僑人口之57.6%，其死亡人數佔全部外僑死亡人數之63.29%。華人以外之亞洲僑民人數中，日僑人數佔50%，其死亡率佔華人以外之亞洲僑民死亡人數53.6%。

一九三〇年十月全上海人口統計

籍別 界別	華人	外僑	合計
華界	1,516,092	9,470	1,525,562
公共租界	971,397	36,471*	1,007,868
法租界	434,885	12,335	447,220
全市總計	2,922,374	58,276	2,980,650

*防軍4,083人不在內。

1870—1895 年上海公共租界居民統計表*

年份	居民總數
1870	75,047
1875	95,660
1880	107,812
1885	125,665
1890	168,122
1895	240,995

*依 1895 年工部局報告。

公共租界戶口調查表

三十年來上海公共租界華人戶口省別增減比較表

（住在法租界及公共租界外工部局馬路者概不計算在內）

省籍別＼年別	1900	1905	1910	1915	1920	1925	1930
江蘇	141,855	169,001	180,331	230,402	292,599	308,096	500,576
浙江	109,419	134,033	168,761	201,206	235,779	229,059	304,544
廣東	33,561	54,559	39,366	44,811	54,016	51,365	44,502
安徽	4,320	7,422	5,263	15,471	29,077	26,500	20,537
山東	1,379	2,863	2,197	5,158	10,228	12,169	8,759
湖北	2,021	4,744	3,353	7,997	11,253	14,894	8,267
河北	2,469	4,674	4,623	7,211	16,259	15,803	7,032
湖南	378	1,266	680	2,798	2,944	7,049	4,978
江西	905	2,659	1,488	5,353	7,221	10,506	4,406
福建	2,184	3,358	2,134	5,165	9,970	12,464	3,057
河南	224	773	832	2,481	3,662	7,049	2,027
四川	301	1,235	972	3,244	3,551	6,694	1,135
廣西	172	619	587	1,464	1,213	3,746	224
山西	373	785	704	2,135	1,929	5,002	177
雲南	25	602	407	1,025	584	3,538	172
陝西	51	688	630	1,424	932	3,547	167
貴州	51	723	469	944	469	2,422	144
甘肅	20	393	516	926	686	2,073	19
東三省及其他					104	110	151
總計	299,708	390,397	413,313	539,215	682,476	722,086	910,874
在洋行西人屋舍工廠工作者	10,384	12,458	25,646	33,168	46,525	63,730	60,523
合併總計	*345,276	*452,716	*488,005	*620,401	*759,839	*810,279	971,397
備註	*一九〇〇年至一九二五年間之總計係包括船戶居民及住在界內村莊及小屋者而言見工部局年報第一三〇六頁						

一八四四年至一九三〇年間公共租界及越界築路地域內之外僑人口統計表

年別	公共租界	越界築路之面積內	總數*	備註
1844			50	★此項總數係包括浦東居民及船戶居民而言 キ是年人數之突然減少係由於一八九九年租界之擴大
1849			175	
1855			243	
1860			569	
1865	2,235		2,297	
1870	1,517	52	1,666	
1876	1,581	44	1,673	
1880	1,974	164	2,197	
1885	3,286	330	3,673	
1890	3,360	389	3,821	
1895	4,174	441	4,684	
1900	6,557	80キ	6,774	
1905	10,639	505	11,497	
1910	12,051	1,260	13,536	
1915	15,709	2,532	18,519	
1920	19,746	3,661	23,307	
1925	22,850	7,097	29,947	
1930	26,965	9,506	36,471	

一九三〇年十月二十二日上海公共租界外僑戶口統計表

（法租界不在內）

國籍別　　年別	1930	1925	1920	1915	1910	1905	1900
日人	18,478	13,804	10,215	7,169	3,361	2,157	736
英人	6,221	5,879	5,341	4,822	4,465	3,417	2,691
俄人	3,487	2,766	1,266	361	371	354	47
印人	1,842	1,154	954	1,009	804	568	296
美人	1,608	1,942	2,264	1,307	940	991	562
葡人	1,332	1,391	1,031	1,313	1,495	1,331	978
德人	833	776	280	1,155	811	785	525
菲人	387						
法人	198	282	316	244	330	393	176
意人	197	196	171	114	124	148	60
波蘭人	187	198	82				
丹麥人	186	176	175	145	113	121	76
韓人	151	89	46	20			
西班牙人	148	185	186	181	140	146	111
瑞士人	125	131	89	79	69	80	37
希臘人	121	138	73	41	36	32	6
拉特維牙人	106	88	43				
挪威人	104	99	96	82	86	93	45
捷克人	100	123	65				
奧人	88	41	8				
匈牙利人	37	27	8	123	102	158	83
瑞典人	87	63	78	73	72	80	63
和人	82	92	73	55	52	58	40
伊剌克人	56						
羅馬尼亞人	54	69	47	16	15	12	
波斯人	48	20	7	39	49	6	2
亞美尼亞人	34	13	6	5			
利蘇尼亞人	28	12					
比人	27	34	30	18	31	48	22
愛沙尼亞人	27	35	47				
巴西人	13	27	8	5	7	8	3
土耳其人	13	33	9	108	83	26	41
埃及人	12	1	2	8	11		
塞爾維亞人	12	11					
南斯拉夫人	9	2					
布加利亞人	8		1	1			
芬蘭人	4	10					
暹人	4						
阿根廷人	3	4					
祕魯人	3	4					
馬來人	2					171	157
敘利亞人	2	12					
亞拉伯人	1	7	2		14		
智利人		2					
蒙特尼格羅人				2			
委內瑞亞人						7	
其他	6	11	18	13	9	11	17
總計	36,471	29,947	23,307	18,519	13,536	11,497	9,774

守備隊英美日三國共4,083人（不包括在上列表內）

目　錄

第一編　歷史的發展

第一章　總述

上海公共租界之起源,由於外人來華通商之際,中外民情扞格,以風俗習慣等種種不同,不願華洋雜居。其在廣州,外人均限居於『公行』(factories)之中。在上海則由地方官與領事劃定地段,專供洋人居住貿易之用。此種劃分,固不僅應人民心理上之需要,亦爲政府管理上之便利着想。『一則洋人如分居各處,則領事管理非常困難。二則有領事裁判權一事,已對於保護外人有所掣肘,今者再令其各處分住,保護必尤難見功效。是以爲各方利益起見,遂有劃分地界之舉。』(註一)

上海公共租界之所以發展,外人提出之『需要』(necessity)(註二)的原素,吾人如考察其背景——經濟發展之事實——自不便完全否認。太平天國之事起,華官無力保護,而西人又不願依國際慣例,自行離境,因擴充權力,維持租界之中立。華官對於管理外人及建設市政,自始卽漠不關心,外人乃越俎代庖,自行管理建設。並因當時華官軟弱,有時昏瞶,外人乃施以外交與武力的壓迫。此種壓力之運用,係中外交涉中常見之事實。上海租界制度之發展,自亦不在例外。觀於往後敍述之事實,當能知之。

史家爲表明某種意義起見,常將一件繼續不斷的歷史,劃分爲若干時期,雖則此種劃分,近於牽强。吾人本此意義,亦可將上海公共租界制度的歷史,分爲三個時期:一爲創立時期,自南京條約成立至第二次土地章程成立(一八五四年)屬之。二爲發展

(註一) 刁敏謙:國際條約義務論,第二編,第三十四節。

(註二) 參看 Feetham's Report Vol. I. p. 39 所引英領 Alcock 之演說詞,及頁四〇彼所加之意見。Milard: Where it is today and why pp. 270-271. Kotenev: Shanghai: Its Municipality and the Chinese p. 41, 52.

時期,第二次土地章程成立後至五卅事件(一九二五年)前屬之。三爲動搖時期,五卅事件後至現在屬之。一八四五年上海道台與英領訂約,租定界限,一八五四年外人又修改章程,成更完備之組織,而租界的制度於是確立。太平天國事起,清政府自救不暇,更無餘力過問外人事項,外人乃乘機發展。租界之主要基礎,均立於是時。(註一) 辛亥革命又爲租界發展之機會。(註二) 五卅慘案發生,租界的罪惡與危險性充分暴露,引起中華民族意識之醒覺,奮作激烈之抗爭,而要求收回之呼聲,瀰漫全國。一九二七年國民革命軍師次武漢,將漢口之英租界收回,隨後又將九江之英租界收回,而上海租界乃呈岌岌可危之勢。(註三) 此爲時期上之劃分。吾人爲求系統之明晰起見,特分章敍述。本章爲總述,僅作一鳥瞰,下列各章所詳者,此均從略。

上海之闢爲通商口岸,係根據一八四二年八月二十九日(道光二十二年七月二十四日)之南京條約。該條約第二條規定:

『自今以後大皇帝恩准英國人民帶同所屬家眷寄居大清沿海之廣州,福州,廈門,寧波,上海,等五處港口貿易通商無礙,且大英君主派設領事管事等官住該五處城邑,專理商賈事宜,與各該地方官公文往來,令英人按照下條開敍之例,清楚交納貨稅鈔餉等費。』

此卽許英人於上列五處以居住權也。越一年,一八四三年十月八日虎門附加條約(又名善後事宜清册附黏和約,英文名爲 Supplementary Treaty of October 8th, 1843.)第七款並規定:

『在萬年和約內言明允准英人攜眷赴廣州,福州,廈門,寧波,上海,五港口居住,不相欺侮,不加拘制。但中華地方官必須與

(註一) 費勤氏書頁二五七,氏謂"上海居留地現有性質之原則與先例多樹其根基于太平天國戰役。"

(註二) 會審公廨卽於是時爲領事團收去管理。

(註三) 英國對華提案卽可表出此意義。並參看章末。

英國管事官各就地方民情,議於何地方,用何房屋或基地,係准英人租賃。其租價必照五港口之現在所值高低爲準,務求平允。華民不許勒索,英商不許强租。英國管事官每年以英人或建築房屋若干間,或租屋若干所,通報地方官,轉報立案。惟房屋之增減,視乎商人之多寡,而商人之多寡,視乎貿易之衰旺,難以預定額數。』

和約已定,上海卽實行開埠。英公使璞鼎查(Henry Pottinger)任巴爾亞(George Balfour)爲第一任上海英國領事,經於同年十一月八日來滬。翌日卽偕其繙譯員麥特赫斯脫(W. H. Medhurst)謁見上海道台宮慕久氏,並設領事館於上海城內。同月十四日正式發表布告,將其領署地址通知該國僑商。

南京條約商訂時,未曾議及外人居留地點。虎門條約亦祗云:『中華地方官必須與英國領事官各就地方民情,議於何地方,用何房屋或基地,係准英人租賃。』故此事之舉辦,須由道台與領事會商。依當時中國法律,不得以土地賣與外人。乃想一所謂『永租』(rent in perpetuity)辦法,以解決此種困難。由租地西人年納租金若干(每畝約租制錢一千五百文),另付約十倍於年租之數曰『押手』(卽保證金,deposit money)與原業主。(註一) 退租時原業主須將押手退還租地人。(註二) 租地手續,由租地西人與原業主直接商議。議成,卽由租地人陳報領事官,並將繕就契紙陳請領事官轉送道台查核。如查明無礙,卽由道台加蓋鈐印,移還關係各方收執。(註三) 此種契紙,俗稱『道契』。(註四)

一八四五年十一月道台宮慕久氏與英領 Balfour 商訂『土地章程』(Land Regulations),由道台以其名義公佈。是爲第一次土地

(註一) 參看一八四五年土地章程第七條。

(註二) 參看同年章程第九條,一八五四年章程未有退租之規定,變爲眞正之"永租"矣,參看下面頁三十一。

(註三) 參看同年章程第一條。

(註四) 關于道契詳情,見第三編第一章。

章程。該章程規定租界範圍及租地方法界內設施等事宜。(詳見第二章土地章程的嬗遞。)

章程之弁言有云:『本道玆依據條約,願全地方民情,斟酌地方情形,决定將洋涇浜以北,李家場以南之地,准租與英國商人,以爲建造房舍及居留之用。』此南北邊界之確定,見於明文者。查洋涇浜卽今之愛多亞路(一九一五年屯填),其名猶存。李家場卽今之北京路。東界雖未明言,然該章程第二條有云:『從洋涇浜北起,沿黃浦江原有一大路………今該處旣在租出範圍…,』可推知其東以黃浦江爲界。(註一) 西界未定。翌年(一八四六年卽道光二十六年)九月二十四日,道台與英領商妥,另築一『邊路』(Barrier Road;卽今之河南路)爲西界。後二年,一八四八年(卽道光二十八年)十一月二十七日,英國第二任上海領事R. Alcock與麟道台商議擴充,乃改爲北以吳淞江(卽蘇州河)爲界,西以泥城浜(Defence Creek;今西藏路)爲界。(註二) 稱爲『英租界』(British Settlement)。惟是時荒蕪未闢,西人多願僦居於南市,至一八四九年始逐漸移入租界。

土地章程第十二條容許西人以簡單之市政設施,如道路,碼頭等之維持與修理之類。一八四六年西人召集大會,議决若干大路須於一定期間完成;修理道路碼頭等費,應由租地西人依其租地額數分派,並通過組織一『道路碼頭委員會』(Committee on Roads and Jetties),委員爲三人,負責徵收捐稅及建設事宜。並議决每年初召集租地人大會,聆聽道路碼頭委員會對於過去一年之收支,與建設報告,及討論其他事務。

自中英南京條約成立,美,法二國亦急起分潤。美政府派Caleb Cushing爲全權代表,與中國訂約。於一八四四年七月十三日

(註一) C. A. Montalto de Jesus 於所著 Historic Shanghai 頁三十四,言黃浦江非爲東界,以道台仍保留沿岸之縴道,以便拖曳糧舟也。吾人證以此條規定,自以黃浦爲東界之推定爲是。謂縴道須保留者,不許商人在該處架造而已。章程旣明定該地已劃入租地範圍。

(註二) 此次商訂之約,未嘗公佈,祇可由道台之布告見之。該布告載於一八五一年三月二十九日之 North China Herald.

成立望廈條約。(註一)　該條約第三條有云:

『嗣後合衆國人民俱准其挈帶家眷,赴廣州,福州,廈門,寧波,上海五港口居住貿易。………』

同約第十七條云:

『合衆國人在五港口貿易,或久居或暫住,均准其租賃民房,或租地自行建樓,並設立醫館禮拜堂及殯葬之處。必須中國地方官會同領事等官體察民情,擇定地基,聽合衆國人與內民公平議定租息。內民不得擡價措勒,遠人不得强租硬占。務須各出情願,以昭公允。』

法國亦派 M. G. de Lagrene 來華,於一八四四年十月二十四日成立黃浦條約。其第二款云:

『自今以後,凡佛蘭西人家眷,可帶往中國之廣州,廈門,福州,寧波,上海五口市埠地方居住貿易,平安無礙,常川不輟…。』(註二)

又第二十二款云:

『凡佛蘭西人按照第二款至五口地方居住,無論人數多寡,聽其租賃房屋及行棧貯貨或租地自行建屋建行…各項地方官會同領事官酌議定佛蘭西人宜居住宜建造之地。』

該國駐滬第一任領事M. Montigny於一八四九年四月六日與道台麟桂會同劃定法租界。其邊界定爲:南至護城河,北至洋涇浜,東至廣東會館(即潮州會館)至洋涇浜一段河岸,西至關帝廟至周家木橋一段。

美國雖於一八四四年七月與中國政府訂約,顧其租界之開闢,實較遲緩。一八四四年八月二十六日美國全權公使派該國僑居廣州之商人 Fessenden 爲該國駐滬領事。氏不果來。至一八四六年美國全權公使 Commodore Biddle 始派該國之上海僑商

(註一) 因訂於澳門外之望廈村,故名。

(註二) 見 The Maritime Customs: Treaties, Conventions, Etc. between China and Foreign States Vol. I. p. 772.

Henry G. Wolcott 權代該國駐滬領事。

美租界之設立,誠如 H. B. Morse 所言,爲非創造的,而爲『生長的』(Growed)。(註一) 其初美國僑商均卜居於英租界,卽領事館亦設於是處。嗣以建築教堂,以虹口一帶之地價較廉,乃由牧師 William J. Boone 於一八四八年率該國僑商遷住該處。並由該牧師代表美國政府向滬道商請旬日,始得蘇州河以北之地——虹口——爲該國租界。

英人最初視租界爲其『專管的土地』(exclusive'y nder the jurisdiction of British)。其第一任領事 Balfour 卽抱定此種態度。彼與道台商訂而由道台公佈之章程,有第十四條之規定云:

『倘有他國商人,欲於洋涇浜以北界內租地建築或租屋居留或屯積貨物者,須先稟明英國領事,得其許可,以免誤會。』

但同時美法二國與中國商訂之約,亦聲明該國等在各商埠內與英人有同等的權利。中英南京條約於此未有規定,致引起後來之爭執。

一八四六年美國領事 Wolcott 在英租界內設立領事館,並懸掛美國國旗。英領起而抗議,聲言除英國國旗外,任何國國旗均不得懸掛。美領不聽。事爲英國之香港總督所聞,因致函該國領事有云:

『一個英國官吏能否管轄外國僑民,根本成爲問題,升國旗小焉者也。』(註二)

Morse 謂他國領事有權升該國國旗,卽對抗『權利獨享』的原則,亦卽承認其他各國有同等的權利,上海之國際性質,卽於此時決定之矣云云。(註三)

(註一) 見 Morse 所著 International Relations of Chinese Empire Vol. I. p. 349.

(註二) "It is doubtful whether a British authority can assume a ceremonial jurisdiction over foreigners, in which case, the act of hoisting a national flag loses much of its importance". ——見 Couling and Lanning, The History of Shanghai pp. 287-288

(註三) 見上引書頁三四八。

嗣雖經英領積極向上海道台交涉,並由道台再補頒一條章程:『除英國國旗外任何他國僑民不許於英租界內懸掛該國國旗。』

列爲土地章程之第二十四條,但終無補於專管局面之打破。一八四八年美國商人 John Alsop Griswold 繼爲美國領事,繼續交涉此事。一八四九年十二月强迫道台承認美僑租地無須稟明英領,並得其許可。交涉漸見進展。一八五二年美僑 E. Cunningham 被任爲美國代理領事,繼續向道台交涉。是年三月,該領送三張地契與道台吳建彰,請其鈐印發還。道台謂界內取得土地,須得英領之許可。美領聲言美國政府認此種規定爲『完全非法與違反條約』(entirely illegal and contrary to treaty),並謂已『準備極端手段』對付。限道台於二十四小時內鈐印送還,越二十四小時未見消息,美領乃致哀的美敦書云:

『本領茲正式通知貴道台:今後不復與貴道台往來,本領認中美間在此地之依約行爲已經停止。在貴道承認所爭論之權利以前,敝國船隻不復繳納任何出入口稅。本領當卽請敝國駐廣州之專員卽派戰艦來此。未到以前,敝國僑民當組織一種勢力以自衛,蓋認中國政府已無可望其保護也。』(註一)

次日,道台卽將印就之地契三紙送還,美代領之『極端手段』乃告成功。三月十六日發一通告云:

『本代領茲通告本國旅滬僑胞,以祛誤會。卽我國僑胞在上海及其附近依照條約購買土地,得由本領與上海道台直接會商決定,不容任何國干涉。此種權利爲吾國政府所一致堅持,曾經前領 Griswold 遵行,並近曾與道台交涉,得其同意。』(註二)

(註一) 見 G. Lanning—S. Couling: The History of Shanghai, p. 289.

(註二) 見 Morse 書卷一,頁三四九附註。

英領Alcock見美代領如此堅持,乃作一函表明心跡云:

『敝領並非謂任何一國於此大地段內有專管之權,或對於他國人之享用土地有否決之權,第常感須由中國政府頒布一種章程,俾所有西人均受約束,以期共同安全之獲得與和平之維持。區區之愚,諒執事亦以爲然也。』(註一)

此項爭執,後由該二國公使交涉,卒容納美國之要求。自此以後,各國商人在滬租地,得直接與原業主商議。議定後,將契據繕寫二紙,呈領事官轉送道台查核。如無妨礙,即鈐印送還。(註二) 多年爭執之問題,於茲解決,而租界之國際性質,亦於是確定。

一八五〇年太平軍起事於廣西。旋逐漸向北進展。一八五三年一月即佔有武漢。同年三月十一日即佔領南京。上海形勢亦岌岌可危。四月十二日上海西人召集大會。英法美三國領事及海軍軍官均列席,決定武裝自衛,組織『上海義勇隊』(Shanghai Volunteer Corps又名商團),以Captain Tronson爲隊長,即日起從事訓練,以資保護租界。

時有所謂『三合會』者,爲太平軍之一支派。以不受太平軍教義,遭擯棄,乃自樹一幟。其黨徒曰『小刀會』者,潛入上海縣城。一八五三年九月七日,適值孔子之春祭日,上海縣城陷落於該黨之手。其首領爲劉麗川。黨徒均以紅頭爲誌,故有『紅頭黨』之稱。城陷之後,知縣被殺。道台吳建彰賴西人救護,得免於難。時西人採武裝中立(armed neutrality)政策。清軍圖規復,自蘇州來攻,陳師於跑馬廳附近。義勇隊即加以攻擊,清軍始撤退。縣城猶在叛黨之手。時法海軍司令Laguerre認中立政策爲不當,謂叛黨得租界內物品之接濟,將延長其生命。乃以實力贊助清軍,合力圍攻,並斷絕城內與租界之交通。叛黨困處城內,久無接濟,乃於一八五五年二月十七日退去。計佔領時間,凡十七閱月。

(註一) 見 Lanning-Couling 書,頁二八八。

(註二) 參看一八四五年章程第一條及一八五四年章程第三條。

自小刀會攻入縣城,華官保護租界能力之薄弱,已不可掩,西人乃謀自衛組織强有力之政府。一八五四年七月五日,英,法,美,三國領事(英 Alcock. 法 Edan, 美 Murphy) 會商,草一土地章程以資共守。(註一) 同月十一日召集西人大會通過。並根據新章程,由大會選出董事七人組成工部局,將原來之道路碼頭委員會解散。英法美三界合併管理。同月十七日舉行第一次董事會議,決定設立委員會若干,其一爲『防衛委員會』(Defence Committee)。蓋此時小刀會黨尚據上海縣城,租界猶在危急中,故工部局之特別職務,爲保衛租界,該局有權指揮警察及海陸軍。

工部局雖成立,但英國政府欲嚴守條約之義務致此『獨立自治區』之情形爲該政府所不悅。數月之後彼等已聞上海租界內之市政組織理應取消。一八五五年五月 Sir John Bowring 訓令領事 Alcock 囑轉達中國政府謂英國並不贊助此種自動之組織,即上海工部局。(註二) 然而辯護之者竟謂『此處實際情形之需要,實較强於另一半球之坦白的胸襟。』工部局遂於此違背條約之情形下,日以滋長矣。

租界設立之初,即雇用華人『更夫』數名,由領事管轄,以鳴警報更。『夜間擊竹之聲,遠近咸聞。』(註三) 一八四八年英領 Alcock 改組爲二十名,設更長二人。一八五四年十月租地人開會通過工部局得借一萬二千五百元,以建築巡捕房。同年十二月二十日工部局董事會議決定,以後警察完全由工部局指揮,否認任何領事有訓令工部局警察之權。一八五五年二月小刀會黨退出上海縣城,地方政府復行使職務。領事團宣告工部局警察不是『正式的警察』(Sworn constables), 不許警察備軍火,不許干涉中國政府

(註一) 美領謂"共守之法規較共戴之領袖爲要" Common law is better than common head.
該章程見下章。

(註二) Lanning and Couling 書頁三二五。

(註三) 同書頁二九二。

官吏;華人在租界內犯罪,逮捕後,應立即呈報領袖領事,並『只有中國地方官得以逮捕裁判。』(註一)

且『領事團以為警察愈早解散愈好,謂彼等殊不願負雇用警察之責,倘衆意須保留「幾名警察」則「為使此等警察成為有效及合法工具起見,須直接受命於領事團,並對之負責。」工部局曾交軍火與警察之手,此實為「違法」行為(an infraction of law),而為領事團所不能「坐視」者。』(註二)

一八五五年三月,領事團發一佈告,謂『從本日起,似此組織之警察認為事實上已經停止,原有之警官警員非得中外當局之簽字允許,不得執行職務。』至四月,英領Alcock及工部局均簽字允准,(華當局未允)警察乃正式成為常備警察。(註三)

小刀會作亂時,華人逃入租界避難者至衆。當時西人對於容納華人入界居住意見分歧。一部分西人以為容納華人進租界居住,必引起管理上之困難與危險,主張拒絕;但另一部西人建造房屋租與華人以獲厚利者,則主張容納。後者可引『一最有勢力之西僑』之率直之言見之:

『執事對於將來發生惡果之推測,自有相當根據,且或者甚是——雖則他一方面,與華人雜居,異於廣州之隔離制度,亦不無利益,——總之,鄙人亦與執事表同情。將來或有一日來此之西人懊悔此時租屋或分租與華人為不當,但吾人一般地主及投機商人能顧及此耶? 執事要顧及國家的及長久的利益,此為執事之職務所當然。余之職務在於最短期間致富,將土地租與華人或架成房屋租與華人,以取得百分之三十至四十之利益,倘此為余利用我金錢最善之方法,余只

(註一) 見 Lanning and Couling 書,頁三二二。"None but Magistrates, can without illegality have parties apprehended and brought before for hearing."

(註二) 同書,頁三二三。

(註三) 同書,同頁。

好如此做去。遲則二三年,余希望能網載而歸,則將來上海之淪爲滄海,或化爲刼灰,又與我何涉? 執事幸勿望吾一輩人自願流亡在此水土不合之地多年,以求繁榮也。實則,吾人均係賺錢與實事求是的人。吾人之職務卽在賺錢,愈多愈好,愈快愈好。——爲達到此目的,一切法律範圍內之方法均認爲良善。」(註一)

後種意見卒得勝利,華人入租界居住者日衆。時各領事以昔日完全西人之租界,至是成爲華人之逋逃藪,盜匪出沒,賭徒娼妓麕集,疫癘,鴉片流行,乃聯名函滬道,請求設法防範。滬道答稱昔年以條約及土地章程之故,(註二)租界內不得華洋雜處,故無此惡劣情況,今者五方雜處,毫無甄別,游民盜賊之麕集,亦固其所。租界內地,兩受其弊,惟有設法防範而已。各領事乃與滬道籌商善後之策,由滬道出示禁止人民雜居租界。各領事亦要求工部局禁止華人遷入,謂容納華人係違反章程。(註三) 工部局無以應,謂非其權力所能禁止,但允將不法之徒逐出並禁娼妓及賭博。卽不願違多數租地西人意也。時華人之居租界者,無意遷出,而西人則繼續建屋租與之,故人數日衆。英領Alcock乃焚毁華人之屋,而逐之。時值隆冬,居民無所歸宿,狀至悽慘,引起華人痛恨之心。嗣由滬道與領事商訂華人在租界購地章程,規定凡華人之欲於租界內購地建屋者,當以圖式及將來或爲住屋或爲店舖等用,報告於華官及領事,得其許可,方能建置。設是人爲有聲望之華人或富於地產及房屋者,則以己名爲保證;不然,則倩富戶二人爲之。苟不照定章詳細呈報,或不釘門牌,則初犯當課罰五十元,再犯則撤銷執照,如無上述所犯等事,則可與租界西人享同等之權利,惟須照例納稅云。(註四)

(註一) Sir Rutherford Alcock: Capital of Tycoon Vol. I, pp. 37-38.

(註二) 查條約無此項規定。

(註三) 一八五四年章程,無此規定。

(註四) 見上海公共租界根本章程(約章成案滙覽本)頁四二所載上海華民住居租界內條例

自此章程訂立後,僉病其繁重,事實上未能嚴格施行,而華人進界居住遂成爲慣例。時保衛租界中立,設置警察,需用至繁,乃向華人徵稅。除地捐,碼頭捐外,房屋亦須納捐。華人以進租界居住多爲逃難,故只知納稅,不知爭代表權。

小刀會亂作,華官無能,英美領事乃審理華人之違警事件及民刑較輕事件。一八五四年十一月,上海道函各領事請其報告租界內受雇於洋商之華人人數及姓名,各領事不允,復稱道台如欲拘捕租界內之華人,可開示姓名及所犯罪狀,則領事當查明其人是否洋商雇用云云。華方司法權自是喪失矣。

一八六二年七月道台欲向界內華人徵稅,致函英領Medhurst,得其復稱:

『地方官與領事間已有多年之諒解,即地方官對於界內華人之管轄權須經英領之同意。茲已有如許華人賴吾人保護,分沾吾人之利益,殊覺不便脫離已有之規則。』(註一)

此種意見不爲英公使Bruce所贊同,其訓令英領Medhurst云:

『前接八月十六日來函,以道台欲向英租界內華人徵稅事見詢。查條約並無容許吾人干涉此類事項之規定。道台當有權徵收華人捐稅;該稅在界外之城內外居民均已照繳,吾人殊無反對之理由。此時爲中外利益計,均不當截去該政府之經費來源。』(註二)

氏且謂:

『吾人如不許中國政府管轄該界內之華人,則吾人不能得依條約十八條該國政府與吾人之保護。』(註三)

英公使Bruce此種意見,爲英國本國政府所同意。一八六三年四月八日外相Earl Russell通知Bruce云:

(註一) Consul Medhurst 致吳道台,一八六二年七月十六日,見 Parliament Papers, China, No. 3, 1864 ,p. 10.

(註二) 英公使 Bruce 致外相 Earl Russell, 十一月五日,見同處頁八。

(註三) Bruce 致 Russell 函十一月五日,見同處頁一一。

『英租界內之土地屬於中國無疑。不能以華人居住於租界內故,而免除其對該國之固有義務。』(註一)

『惟上海西僑較深居高閣之北京公使明瞭嚴格解釋條約,與容許對等管轄于同處之困難。』(註二) 調和結果,於一八六三年六月十二日領事與上海道台訂定由工部局向租界內華人徵收房捐百分之二十,以其半交與華官,但後來未見諸事實。

一八五四年英領 Alcock 提議將英法美三租界實行合併,受治于同一的工部局。駐滬法領 Edan 接到英領通知之後,即向法使請示。法使函覆謂:『此乃在現在情勢之下,一不重要之犧牲,然究為一種無報酬之犧牲』『但在原則上可予以同意。』(註三) 當法使簽訂土地章程時,向英美公使正式聲明謂:『彼之同意,僅為有條件的,尚須得帝國政府之批准。』是法人不願合併之意,彼時已極顯露。嗣後英法領事之間,因合併問題,時生齟齬。(註四) 而法則藉口土地章程未得法政府之批准,仍維持法租界之獨立。故在事實上法租界始終完全受治於法領。一八六二年四月法租界公董局正式成立。英領因又提出抗議,謂:『其完全違反共同訂立而未經修改或廢除之土地章程』(註五) 法領亦置不理。直至一八六八年在法總領事及駐京各國領事同意之下,將法租界公董局章程加以修改。翌年九月二十四日,又經駐華英美法德俄互相承認上海兩租界之土地章程。原文如下:

『一八五四年七月八日,英美法三國領事,曾根據各本國全權公使之訓令,頒布土地章程,藉以保護並管理上海所有之一切外人。後因上海居民日增,以致實施法律及維持秩序時所發生之意外事件,非此項章程所能應付,乃於一八六六年

(註一) 同12頁註三。

(註二) 見 Morse書,第二本,頁一二八。

(註三) Lettre de la légation de France à Macao (du 24 Juillet 1853) (見 Maybon et Fredet: L'Histoire de la Concession francaise de Changhai P.P. 147-148)

(註四) 詳細情形以及英法兩領事來往書信見 Maybon et Fredet 書中頁一四八至一六一頁。

(註五) U.S. Foreign 一八六三年 II 頁八五四,

三月間由各該國領事召集租地人特別會議加以修改並經由英美法俄北德邦聯五國之公使轉呈各本國政府核准。自此以後,各該國政府,對於此項修改之章程均正式表示承認。

惟其時法國政府取單獨行動,其總領事於一八六六年七月間頒布公董局章程,旋又於一八六八年四月十四日加以增删。此項章程現實施於洋涇浜以南之租界,因此前述修改之土地章程日後祇能適用於洋涇浜以北之租界。

茲恐再事遷延,勢將妨害關係各方之福利及安全,用特代表各本國政府暫時約定:在接到各本國政府之意見以前,上述一八六八年四月十四日之章程,一八六六年修改之土地章程及一八六六年三月增訂之附則,自一八六九年十一月一日起,分別適用於洋涇浜以南及以北之租界,同有法律之効力。

又按照此項約定,對於各本國駐滬領事當發必要之訓令,由彼等將前述二種章程公布,俾衆週知而資遵守。

一八六九年九月二十四日簽訂於北京

與倫科克,累忽斯,威廉,濃特松,陸許朝發特[(註一)]

各國對於法租界之獨立,業已正式承認。故公共租界僅由英美兩租界合併而成。一八七四年十月,公共租界納稅人會議又曾一度通過要求上海兩租界(公共租界與法租界)合併之提議,英領 Pundon 從而和之。法人仍極力反對,事遂作罷。從此公共租界與法租界合併之說,不再提出。

美租界在虹口因警察維持不及英租界得力,奸人匪徒多匿於是處,管理上甚感困難,乃主張合併於英租界,於一八六三年九月二十一日成爲事實。

爲除去領事團之責任,一八六一年六月二十六日英領 Med-

(註一)英文原文見Moybon et Fredet書頁三三一

hurst致函該國之駐京公使,建議工部局須設一局長,由公衆選舉,但彼與其他外國職員薪俸應由中國政府供給,以保障其獨立的行動。會議時,由彼主席,有決定投票(Casting vote)之權,掌管財政,地產,警察及港務,並徵收捐稅,以應路燈,疏濬,道路等需用。為此目的,認為此時卽可考慮適當之收入。(參看Jesus頁二〇七)此種計劃,由工部局再加補充,於一八六二年九月八日提交大會討論,議決案略云:現行工部局組織之缺點,此項改良之計劃,實為必要,中國應負担費用,由海關撥給;理由為中國政府無力,不但華人逃難入租界者衆,且因防衞上海,耗費極大云。(註一)

當時西人頗感已有組織不足以應付當前之環境,又有新提議,卽將上海改為『自由市』(Free city)之議是也。

一八六二年上海西人開特別會,由『防衞委員會』提出此計劃,卽置上海於有密切關係之四大國(英,美,法,俄)保護之下,但市內行政另選員負責,治理之權委諸中外產業所有人,產生一强有力之政府,將縣城,郊廓,及附近地合併為一,舉辦稅收,維持治安,使成為中國之第一個城市。(註二)

英領Medhurst認為不可,謂:

『此種計劃,租地人不能採用,蓋此係中國政府之土地,中國政府僅容許有約各國人有管轄該國國民之權而已;然仍保留其一切對於其土地及人民之權力。現有制度得增加權力以求改進,但須得有約國公使之同意及中國政府之允許。』(註三)

英公使Bruce之態度,尤為堅定。彼於一八六二年九月八日訓令該國領事云:

『中國政府從未正式放棄其對於華人之管理權,英國政府亦未曾要求或明白表示若何願望以取得保護華人之權,此二

(註一) 參看Jesus頁二〇八。

(註二) Jesus書頁二〇八至二〇九。

(註三) 一八六二年六月十六日Medhurst致工部局函,見North China Herald,一八六二年八月七日。

事幸勿忘之也。……在原則上不能立足之制度,英政府殊不願維持,而況此原則必至引起無窮糾紛與責任,中國政府亦決不甘心承諾。英政府之注意點,唯有爲英商謀一安全之營業塲所,他非所問。卽使居留地變爲中國城市,而發生許多之困難,余意英國政府當不致推廣其管轄權,以管轄大部分之華人,而爲救濟之法則。保護上海,使不爲匪衆所蹂躪,此固理之所當然,然若因此而卽干涉華人與其政府之天然關係,是惡可者!』

又謂:

『依照條約,吾人無權干涉中國政府與其人民之關係。「神聖的英租界」一語,實在毫無意義,吾人不能强迫華人納稅供給地方上之需用,除非得中國政府之允許。』

『所謂上海外人居留地的地位,有一種極大誤解。上海的英租界既不是將該處地方轉讓,亦不是租與英國政府。不過是議定在某地方內,容許英人自便取得土地,俾得聚居的利益。如此取得的土地,依然是中國的土地,要照常繳納地稅。』(註一)

此等信,『極有歷史的價值,因其係第一次將租界之法律地位確定。』(註二) 並『申說得明明白白,頗有教師向愚鈍的學生講解,莊嚴之銀行經理拒絕雇員加薪要求的神氣。』(註三)

英公使態度爲各公使贊同,美公使亦訓令美領Seward云:

『外人於辦理市政,時常侵犯華人之權利,因此必須喚醒外人歸於原則上安全之地帶。我不能同意於任何不顧中國權利,卽不顧一個主權國家對於其土地與人民應有之權利的辦法。』(註四)

(註一) 見 Further Papers Rel. Rebellion 1863, II, p. 853.
(註二) 夏晉麟: Status of Shanghai,頁二五。
(註三) Couling: History of Shanghai, 頁九九。
(註四) Burlingame致 Seward 函,一八六四年六月三日見 U. S. Foreign Relations, 1864, III. p. 419.

希望之自由市計劃因各方反對未能實現。Jesus謂為上海之不幸(Misfortune of Shanghai)其時俄取我黑龍江至沿海地帶,氏謂『即改上海為自由市,然較諸俄國所得者在區區耳』(註一)

一八六三年三月三十一日上海租地人舉行大會,依議決案上一條陳與英公使,其中關於中國人民應受中國政府管轄一點有云:

『依照條約之嚴格文字察之,此許是不謬,但吾人從實際上考察,依照條約之精神察之,則頗不然。中國政府在租界內之行動,予以若干之限制,實對於本重要商埠將來之安全與幸福有莫大關係』(註二)

一八六四年北京公使團會議決定上海公共租界應遵照之原則五條:

(一)無論行使各項權力,須先陳明各該國公使,得中國政府允許乃可。

(二)此項權力,僅限於簡單市政事件,如道路警察及舉辦市政稅等。

(三)在租界華人,如實未受外人僱用,應完全受華官管轄,與在中國地界內無異。

(四)該領事應管轄各該國人民,市政官只能拘捕犯人,分別送交該管中國官或外國領事懲辦。

(五)市政機關內應有華人代表,俾隨時諮詢,如對於華人有所舉措,須得其允許。(註三)

是年五月十六日英公使Bruce又謂:

(註一) 見 Historic Shangaai, p. 211.
D.W. Smith 謂"此種提議(指自由市計劃)如果實行(此係完全正當者,蓋中國政府已失其管轄之能力)上海將成為中國之第一都市,並將為整個中國之最後重大利益之酵母"。見氏著 "European Settlements in the Far East; the Municipal Govemment of Shanghai."

(註二) Morse, Vol. II, pp. 125-126.

(註三) Parliament Papers, China, No. 3, 1864, p. 146.

『余於英國官員在中國通商口岸之租界內(該地係由英國政府租以貿易者)所宣告之管轄權,亟欲聲明,以袪除誤會。租地與英國政府並未嘗許予該地之管轄權,該地仍然屬於中國主權,英國政府得管理英國人民及其財產與其他各埠未有租界者同。蓋英國政府得施行之權力,係由與中國所訂條約而來,與容許租地無關也。』(註一)

此所指租界係整個租與英國政府之租界,此種租界較上海租界略異其性質,然在此等租界內,英國政府對其人民及其人民財產管轄權與非租界之商埠無異,並無增加,而其權力係由條約而來,與許予租地無涉。則可知公共租界內,外人施行之多種權力均屬僭越矣。

西人自『自由市』計劃失敗,乃轉向修改章程。一八六六年新定章程草案中有華人參加市政之規定。後送交公使團批准時,(一八六九年)此節被删去,時所謂『最精明』且與華人感情至惡之英領Alcock升為英公使,致對華人之態度轉硬。彼於一八六九年復英商函云:

『為提倡外人利益與商務起見,必須施行壓力。但吾人對於壓力,可設法彌縫。吾人在中國之地位,係由武力所創造,係由赤裸與强猛之武力所創造。如欲改良或保持此地位,仍須使用某種武力——潛伏武力或顯著武力——方能成功。』(註二)

自小刀會退出上海縣城,租界秩序始逐漸恢復,商業亦日就旺盛。不意數年後,又有太平軍重攻上海之舉。太平軍於一八五〇年自廣西舉事,由湖南北侵,進至長江流域,一八五三年三月十九日佔領南京。一八六〇年六月佔領蘇州,上海震動。是年八月十七日實行進攻上海。時上海道台與英法駐軍共防上海。

(註一)同16頁註三, p. 380.

(註二) Morse: 中國境內之租界與居留地,譯載東方雜誌第二十五卷第二十一號。

太平軍不得志,敗退。一八六二年一月十一日太平軍二次攻上海亦爲英法聯軍及商團等擊退。八月太平軍忠王憤於屢敗,親率大軍進駐靜安寺,作第三次進攻,亦歸失敗。自是上海得免受該軍擾亂矣。

初,租界界內華人犯罪,則交由華官審訊。時界內警察寥寥,中國衙門差役有時橫行界內,陷害良民,且華官不免有獄以賄成之習,西人患之,擬使華人犯罪者先經英領審訊,再交華官,亦感諸多窒礙。乃於一八六四年設立會審公廨,由上海知縣派員主持之。違警事件,由該員獨自審訊,刑事案件,華人爲被告者由領事派員會審;民事案件純屬華人間者,由該員獨自審訊;其華人爲被告,外人爲原告者,領事亦得派員會審。上訴案件由道台審判,以領事爲會審員。後來西人以種種藉口,遂至一切案件均得由領事派員會審。一九一一年(辛亥)革命軍起,法院人員逃,由領事出而維持,並派華人充審判官,費用由工部局負担。司法之權,遂全入於外人之手。至一九二七年一月始將會廨收回,設臨時法院。一九三〇年一月十七日法院協定成立,設特區法院,司法權始逐漸收回。(詳細見第二編司法章)

於此略述華人參政之經過。一八六四年北京公使團所定上海租界之五原則,其一爲工部局須加入華人,一八六六年經納稅西人會通過,列入修改之章程中。一八六九年北京公使團批准時將此刪去。一九〇五年十二月華人對於工部局之設施,反對甚烈。翌年二月華人選出『華人諮詢委員會』委員七人,工部局表示同意,後爲三月十三日舉行之納稅西人會所否決。一九一五年華官致函領袖領事商設華人諮詢委員會,未有成效。一九一九年巴黎和會時,中國政府提議上海租界未收回以前,應加入華董,報紙鼓吹甚烈,組成一『各馬路聯合會,』其目的爲修改章程,加入華董。翌年十二月開會議決『無代表不納稅』(no taxation without representation),如敢強迫納稅,則實行總罷市。後由工部局設

法阻止其實現。一九二〇年四月七日納稅西人開會,否決華人加入工部局董事案,通過華人諮詢委員會之設立,其規定爲:

『華人諮詢委員會由華人選舉五人充任。任期一年,但領事團有否認之權。候選人須於選舉前在租界內居住五年,年納房捐一千二百兩以上,選舉時與就職期間,均不能兼任中國政府之官職。』

時由工部局總董發言,謂宜區別『嚴格的權利』(strict right)與『許與之利益』(Privileges)。『事實上彼華人係逃難而來,無權參與吾人之行政。』又謂『吾人欲多接觸同處華人之意見,期於華人心情較前明瞭,此必華人諮詢委員會始能達到此目的。』

一九二一年三月十一日諮詢委員會正式成立時,工部局並爲之下列條例:

一.該會須選定主席。

二.工部局於諮詢事件,甚願得該會之意見與贊助,惟須保守秘密,非經工部局決定,不得將討論之事件公開。

三.工部局總辦處與該會商定開會之時間,以便討論待諮詢之事項。需要時,得請譯員到會。

四.關於工部局提交考慮之事項,該事之意見須用書面錄下交與工部局。

一九二五年五卅慘案發生,僉認補救之法,惟有加入華董,以消隔閡。(註一) 一九二六年四月十五日納稅西人開會,工部局總董 Fessenden 提出增加華董案,並陳述其理由云:

『諸君皆知居留地大部分之捐稅,皆出自華人,而彼等於工部局尚無發言權。

『過去,華人於租界之繁榮與財富有多量之貢獻,將來此中國

(註一) 中華全國基督教協進會曾函工部局云:"爲防免將來同項不幸事件之發生起見,本會特請貴局與公共租界各關係團詳細討論於最早期間改正貴局之組織,使華人有充分代表擔任貴局董事"。見東方雜誌第二十二卷,五卅事件臨時增刊。

之最大的工商業都市之繁榮與發展,實完全及絕對依靠中外間之善意與合作。

『工部局之經費問題逐年困難,最近的將來,欲使租界循序改良發展,必須謀其他之來源。於此問題之解決,華人之善意與合作至不可缺。至於其他困難與糾紛問題之解決,更不待言。

『鄙人覺得承認彼等要求對於市政之發言權之公允,實為取得華人之善意與合作之自然而合理之方法,亦為唯一之方法。』(註一)

下列議案遂行通過:

『本會之意以為華籍市民參加本租界之行政甚為必要,茲令工部局向關係團建議早日加入三華董。』

華人方面因嫌董事人員太少,經兩年後才接受。一九二八年四月二十日始就職,另加入六華人為委員會委員。一九三〇年經華方力爭,再增兩名,共五名。

一八九九年租界面積大加擴充,較原有面積幾至兩倍,但外人仍誅求無厭,續向中國政府要求擴充,均遭拒絕,乃轉向越界築路以求實際上之推廣;此種越界路地段之面積,且達四七,五四〇畝,詳細情形已有第三,四章專述。

民國政府成立,租界仍進展無已。一九一三年(民國二年)宋教仁被刺於滬甯車站,民黨譁然。七月二十二日陳英士率部攻江南兵工廠,失敗,退,再攻亦敗退,乃以閘北為大本營。政府據兵工廠於南,陳英士據閘北於北,形勢甚急,工部局乃發出佈告嚴禁中國任何軍隊佔據閘北。略云:

『上海的西人租界原為貿易而設立。數日前近郊之亂,貿易受擾,界內秩序亦受破壞;茲特宣告:租界及其北郊(即閘北)不得用為作戰的根據,亦不得用為圖謀不軌之中心。為避免

(註一)一九二六年工部局報告。

軍事行動礙及和平的各國人民起見,任何方面之中國軍隊須撤退北郊,任何方面之軍民長官須離去北郊,否則嚴拿不貸。』

其後,工部局武力(巡捕,及義勇隊)卽進駐閘北,依佈告執行,驅逐陳英士領導之革命軍。可見工部局行使其干涉竟至租界之外。

一九一九年巴黎和會,中國對於租界問題之提案有云:

『總之今日已無維持此項獨立工部局之必要。昔中外交通之始,人民尙未相習,故以劃分外人專用地界爲便利。而此等專界,每在郊野之區,則又不得不設立一種地方組織以維持該處僑民之秩序。如此則可免中外人民之齟齬,而領事官行使其條約所定之保護,管束事宜,亦較爲便利。

『然昔日分居之必要,今不復存。卽如長沙南京等處,並無外國租界,而中外人民相安無事,卽租界內中國人民甚多,亦未聞與外國人相衝突之事也。

『中國近來於地方自治大有進步,如租界收回,儘可負担切實治理之責任。以北京地面之廣,而地方行政皆從新法,中外人民無不翕服。又如天津,漢口之德奧租界,自一九一七年中國宣戰收回自治之後,亦未聞有非議者。

『現在租界治理之辦法,亦非享受通商權利所不可無。二十年來,中國於鼓勵國際商務之政策,推行無間,不特於條約上增設通商口岸多處,且在內地自闢商埠,以便外國通商。卽如濟南等處,外人須服從中國地方及巡警章程,與中國人無異,行之亦無弊病。此類商埠,雖係新闢,而外人來者日多,漸成繁盛商區。

『中國政府,因以上所列理由,深望各國現有租界者允將租界歸還中國。中國亦願與各國商議辦法,以保障各口外人租用地面之權利。』

此種提案未生效果。

一九二四年八月江浙戰爭(實即齊盧戰爭)起,租界嚴守中立,血戰月餘,齊軍以援軍甚多,孫傳芳一軍由福建來迫,於十月間佔松江,浙軍動搖,盧(永祥)何(豐林)逃日本。未幾,兩省戰爭重開,盧何部師長陳樂山潛至上海,圖改編松江舊部,孫齊協擊之,陳軍敗退,其潰兵爲租界商團解除武裝。時北京政府派奉軍南下,齊軍敗退,齊氏於一九二五年一月二十八日東渡,戰爭乃告一段落。

一九二五年五卅慘案發生。青年學生因援助日紗廠遭難工人,(註一)在租界內宣傳反日,被工部局巡捕拘捕若干於老閘捕房內,學生羣衆乃結隊至警署要求釋放被捕學生,否則全體願留捕房待質。於是南京路上,捕房門前,觀衆愈聚愈衆,巡捕上前驅逐,堅持不退。捕頭(Police Inspector 又稱巡官)愛活生(Everson)乃下令開槍,當塲擊斃四人,傷多人;受傷諸人中,復有四人死於仁濟醫院。自後數日中,復有槍殺事發生。據事後調查,此案國人死二十四人,傷三十六人。其後公使團組織所謂『司法調查』,以約翰蓀法官 Justice Finley Johnson (美國),高倫 Henry Gollan (英國)及須賀喜三郎 K. Suge (日本)爲三委員。其報告中對於捕頭愛活生均有恕詞,惟英國委員約翰生報告書中,評擊總巡及警務處長 (Commissioner of Police) 麥雲 (Mc. Euen),謂其事前旣疏於防範,而出事之時,又不到塲也。又謂在華之外人不注意彼等所傳播之自由,獨立的原則。(註二) 以一羣享有治外法權之外人,組織一個市政機關直接指揮强大的警察勢力,準備作戰之義勇隊,並有附近的戰艦可以調遣,實行槍殺手無寸鐵,無可退却,掩避之中國民衆,而後者又無何機關可以訴冤,實爲世界最奇怪之事!(註三)

(註一) 死顧正紅君一九，傷七人。

(註二) 此項報告見 Kotenev 第二書頁三一九至三二七所附錄。 參看 Hundson: The Internaeional Problems at Shanghai.

(註三) 參看夏晉麟: Status of Shanghai, p. 183
五卅慘案指揮開槍掃射我國民衆之捕頭愛活生撤職後，領退職年俸五百金鎊，從一九二五年十二月二十九日領起。 負責之警務長 Mc. Euen 領退職年俸一千五百金鎊，從同年同月二十二日領起。 見一九三〇年工部局報告頁三〇四退職年俸表。

本案發生後,(註一)租界制度之存在對於吾國國家與國民之危險性充分暴露,經全國一致之抗爭,租界制度乃漸見動搖。一九二七年漢口,九江之英租界相繼收回,革命軍亦於同年進駐上海,益使上海公共租界呈岌岌不可終日之勢。英外部對華提案之一(註二)有云:「英國政府準備依各地方情形進行談判,妥定辦法,更變各處英租界之行政俾與各該處之中國特區行政一致,或逕併入華特區(即原屬租界,後由華人收回管理者)或將租界內之警察權移交中國政府,」可見居留地及租界制度至此已成強弩之末矣。

(註一) 參看第二編第二章。 國內西教士宣言:(上略)我等相信此次風潮的原因,有一百五十年的歷史。 我們對于西方政府侵略行爲,種此惡因,至深惋惜……。 見東方雜誌第二十二卷五卅慘案臨時增刊附錄。

(註二) 見附錄。

第二章　土地章程的嬗遞

『上海是爲了許多事件而著名的,上海是訂立了許多土地章程的一處地方。』(註一) 此等土地章程(Land Regulations)或稱『地皮章程』『地產章程』,爲租界制度組織之根本法(Constitution),故亦稱爲『租界章程』。此種土地章程自租界設立以來,經多次之增改。其條文由簡而繁,其規定由疏而密,其權力亦由小而大。以其爲租界之根本法,不可不一察其變遷之跡也。

(1)第一次的土地章程(一八四五年)

一八四五年(道光二十五年)道台宮慕久與英領巴福亞已商定劃界與英商居住及英商租地手續等,乃於是年十一月訂立土地章程,規定邊界,租地手續及外僑應遵守事宜,此爲第一次之土地章程。此最初之土地章程,華文既無可考,(註二)茲覓得一八五二年一月十七日之 North China Herald 報載有英譯章程(見附錄),特迻譯如次,以見最初章程之眞相。

上海地皮章程

(上海道致英領事函)

蘇松太道兼江南海關監督宮慕久

逕啓者:前與貴領依約商妥之章程,經本道逐一公佈於海關內,玆附上謄本一份,希貴領於審核之後,迻譯公佈,俾洋涇浜以北之租地西人,知所遵守焉　耑此,順頌日綏。

附原告示

(上海道告示)

(註一)意即上海已產生許多章程也。原文爲 Shanghai has been famous for many things, and certainly can claim to be the mother of a large family of Land Regulations. 見 Carles: Some Pages in the History of Shanghai, p.8.

(註二)大概係因小刀會之亂,衙署被焚故。

蘇松太道兼江南海關監督宮慕久告示:

爲曉諭事:現奉上諭內開:一八四二年英人請求於廣州,福州,廈門,寧波及上海五處,許其攜眷居留事,准如所請,惟租地架造,須由地方官憲與領事會商,審愼決定,並須顧全該地民情,以期永久和洽等因,奉此,玆顧全該地民情,體察該地情況,劃定洋涇浜以北,李家場以南之地,准租與英國商人,以爲建築房舍及居留之用,所有協議訂立之章程,玆公佈如下,其各遵照毋違!

(英領事覆上海道函)

逕覆者:接准大函,並共同依約商定之章程謄本一份,業經閱悉。該章程有關乎敝國僑民之秩序,和平與安適,本領自當迻譯公佈,俾洋涇浜以北之敝國租地僑商,知所遵從,玆將英文章程一份奉上備覽,即希查照爲荷。此頌日綏!

本道台玆依照條約,顧全民情與地方情形,決定將洋涇浜以北,李家場以南之地,准租與英國商人,爲建築房屋及居留之用。本道並經與英領商定章程若干款,玆公佈如次,務各遵照,毋違!

第一條,——關於租地事。地方官與領事官須會同審定邊界,確定若干步畝,並以界石標誌之。其有道路者,該界石須置於道旁,以免阻礙行人。惟界石上須刊明該處離實界若干尺。華業主須將租地事宜呈報上海道署與縣署海防備案,俾便轉呈報上峯。英商則呈報該國領事備案。出租人與承租人之憑件,採一種契紙形式,須送呈道台審查,加蓋鈐印然後移還關係各方收執,以昭信守,而杜侵奪。

第二條,——從洋涇浜北起,沿黃浦江,原有一大路,便以拖曳糧舟,惟該路旋因堤岸崩潰,以致損壞。今該路旣在租地範圍,則租地西人,自應負責修築,以便行人往來。其寬度

應具海關量度二丈五尺,不獨可免行人之擠擁,且可以避潮水之冲激房舍。路成之後,商人與曳舟人等,均可自由往來,惟禁止浪人與無賴窺伺其上。除商人之貨船及私船外,其他各色小舟,均不許停泊於商人地段下之碼頭,以免引起紛爭。惟海關之邏船,可以往來巡察。商人得於碼頭上設進出口欄柵,以便啓閉。

第三條,——在租地內須保存自東至西之通江四大路,以利交通,即

一在海關之北(今漢口路)

一在舊勞勃渥克(譯音)上 (Upon Old Rope Walk) (今福州路)

一在四段地之南 (South of Four-Lot Ground) (今廣東路)

一在領事館之南(今北京路)

又在舊寶波棧房之西,有一自北而南之路,亦須保存,此等公路之寬度,除勞勃渥克路已爲海關量度二丈五尺外,均須具制定量度二丈之寬,非惟便利行人,且可避免火災之蔓延。每路之江干一端,其下須設碼頭,寬度與路等,以利起落。並規定須保留海關以南,桂華浜(譯音 Kwei Whapang) 及阿覽碼頭(譯音 Allune's Jetty) 以北之二路,(倘該地亦經租出)。此外如須建築新路,須經雙方會商,已築之路,如有損毀,應由該處租地人負責修理,其費用由領事召集租地人會商,以便平均担負。

第四條,——租地之內,原有公路,嗣後或因行人擠擁,難免爭執,口角等事發生。茲決定須另築一兩丈寬之路,此路須在江之西,小河之濱,北起於冰廠南之公路,與軍工廠毗連,南迄於洋涇浜岸紅廟之西。惟該地須租定,道路須完成,雙方須商定何路當改,而以通告佈告周知。在新路完成以前,不許行人往來。又軍工廠之南,東至頭擺渡(Towpa-Too Ferry)之碼頭,原有一公路,茲定該路應有兩丈之寬,以利行人。

第五條,—— 在租界內,原有華人墳塚,租地人不得加以損毀,如須修理,華人得通知租地人,自行修理之,每年掃墓時間規定爲清明節(約在四月七日)前七日,後八日,共十五日;夏至一日;七月十五前後各五日;十月初一前後各五日;及冬至前後各五日。租地人不得加以阻礙,致傷感情,掃墓人亦不許砍斫樹木或在他處挖掘泥土,移覆墓上。租地上所有墳塚數目及墳主姓名,均須詳爲登記,以後不許增加。如華人欲將其墳塚移至他處者,須聽其自便。

第六條,——西人租地,先後不一。當其議定價目後,須通知鄰近租地人,會同委員地保及領事官派員明定界限,以免糾紛及錯誤。

第七條,——前此租地,若者押手與年租相等,若者押手高而年租低,殊不劃一。玆規定酌增押手。其標準則爲納一千文年租者,須納一萬文押手,除納依此增加之押手外,每畝定納年租一千五百文。

第八條,——關於華人徵收年租事宜,租地人於議定地租,將租地契約繕就蓋印,由當事雙方收執後,即須計算本年尙餘時日應繳納之年租若干,連同押手一併付清。嗣後每年完租時期定爲陰曆十二月十五日,屆時租地人須預將下年租銀付淸。事前十日,由道台行文領事轉飭各租地人將租金依期交付指定銀號,領取收據,再由該銀號憑各業主租簿轉付各業主。此項付款須於租簿上登記淸楚,以憑檢查,而杜欺僞。倘租地人逾期不交,即由領事官依照各該租地人國家之法律追繳之。

第九條,——商人租定土地及建築房舍後,得於呈報後自行退租。退租時原業主須將其押手如數返還。但原業主不得任意停止出租,尤不得任意增加租金,倘該商人不願居於其所租地上,而將全部讓與他人,或以一部轉租他人,則

所讓地之租金,祗能依照原額,不得加增,以取盈利,致引起原業主之尤怨,(惟將其新建房舍,租出或賣出,及於該地上曾耗有屯土等費者,不在此例。)此等退租或轉租情事,概須報告領事,再由領事通知華官,以便雙方備案。

第十條,——商人租定土地後,得以建築房舍,安頓其眷屬侍從及儲藏合法之商品,並得建設教堂,醫院,慈善機關,學校,會堂等,亦得栽花植樹,設置娛樂場所。但不得儲藏違禁物品,不得任意放鎗,尤不得放射彈丸,箭矢,及為足以傷害及驚擾居民之不當行為。

第十一條,——商人死亡時,得依照該國禮俗,瘞葬於西人墳地內,華人不得予以阻礙,並不得損毀其墳塚。

第十二條,——洋涇浜以北之租地與賃房西人,須共謀修造木石橋樑,清理街路,維持秩序,燃點路燈,設立消防機關,植樹護路,開疏溝渠,雇用更夫。其費用得由租地人請求領事召集會議,以議定分担方法。更夫之雇用,得由商人與人民妥為商定。惟更夫之姓名,須由地保亭耆報告地方官查核。關於更夫規條,當另為規定。其負責管領之更長,須由道台與領事會同遴派。倘有賭徒,醉漢,宵小擾亂公安或傷害商人,或在商人中混雜者,卽由領事行文地方官憲,依法懲判,以資儆誡。嗣後倘設立防柵,須由雙方依地方情形,會商權定,設立之後,其啓閉時間,須公佈周知,並由領事以英文通告,務求雙方便利。

第十三條,——新海關以南之房價,地價,均較新海關以北者為高。為求精當估價,以利徵稅計,須由華官與領事會同遴派中,英正直人士四五名,估定房價,地租及移運屯地等費,務求精當,以昭公允。

第十四條,——倘有他國商人,欲於洋涇浜以北界內租地建屋或租屋居留或屯積貨物者,須先稟明英國領事,得其

許可,以免誤會。

第十五條,——商人來者日繁,現今猶有商人未能租定土地,故此後雙方須共設法多租出土地,以便建屋居留。界內土地,華人之間,不得租讓;亦不得架造房舍租與華商。又嗣後英商租地畝數,須加限制,每家不得超過十畝,以免先到者佔地過廣,後來者佔地過狹。其租定土地而不架造房舍以資居住及屯貨者,應認爲違背條約,得由道台與領事,會商此事,並將該地改租與其他商人。

第十六條,——在洋涇浜以北境內,商人得建一市塲以便華人將日用品運至該處售賣,其地點與規則,須由雙方官員會商決定,惟商人不得爲私益而設此種市塲,亦不得建築房舍租與華人,或供華人之用。租地商人,倘欲設立船夫及苦力頭目,須陳報領事,俾與地方官會商,訂立規條,派定頭目。

第十七條,——商人欲在境內開設店舖,發售飲食物品之類,或租與西人居寓,須由領事予與執照,加以檢查,然後允許設立,如不遵照,或有犯規情事,得實行禁止之。

第十八條,——界內不許架造易燃之房屋,如草寮,竹舍,木房之屬,所有可危害人民之商品,均不得貯藏,如火藥,硝石,硫黃,及多量酒精之屬。公路不得侵占,如屋簷聳出,及堆積物件等事,又不得堆積垃圾,及疏洩溝渠於街上,亦不得當衢叫囂滋擾,以免妨害他人。凡此限制,無非爲求商人房舍財產之安全,與社會之安寧。倘有火藥,硝石,硫黃,酒精等物運輸來滬,須由雙方官員會商,擇定貯藏地點,按置於離住宅棧房較遠之處,以防意外。

第十九條,——所有租地架屋,出租房舍,租賃住宅與棧房等事,均須於每年十二月十五日將其過去一年中所租地之畝數,架造之房數,承租人之姓名等項,呈報領事,俾便轉達地方官備案。其有轉租或分租房舍或轉讓土地情事,亦須

呈報備案。

第二十條，——所有修築道路，通路，設立碼頭各費，概由初到商人及該近處僑民公派，其尚未攤派者與後來者，均須依數攤派，以補足之，俾便共同使用，避免爭執。派款人等得請求領事，委派正直商人三名，審慎決定應派之數。倘有不足，得由派款人共同決定，將進口貨物，酌抽若干，以補其缺，惟事先須呈報領事，聽候處決，關於收支保管及記賬等事，均由派款人共同監督。

第二十一條，——各國商人，倘欲於洋涇浜以北界內租地建房，賃宅居住，租棧房屯貨，或暫時居留者，均須與英國商人，一體遵照本章程之規定，以維永久和洽。

第二十二條，——嗣後關於本章程如有增改，或解釋，或改變形式之必要，均由雙方官員隨時商議，衆人如有議決事項，須呈報領事，轉與道台商妥決定後，始得發生效力。

第二十三條，——嗣後英國領事，倘發現有違犯本章程之規定者，或由他人稟告，或經地方官通知，該領事均應卽審查犯規之處，決定應否處罰，其懲判與違犯條約者同。

道光二十五年十一月一日卽一八四五年十一月二十九日

(譯文)

麥赫司特

上海英領事繙譯員

此次土地章程之要點：

(一)第一條規定地契須送交上海道台審查，加蓋鈐印，卽證明中國仍保留土地管轄之權。

(二)第八條規定租地之年租 (annual rent) 與押手 (deposit money)，均由原業主收領。一八五四年之章程提高押手之數，一次付與原業主，等于地價。地租 (rent) 已不存在，改為地稅 (land tax) 繳付於中國政府。

(三)第九條許可租地人退租,退租時原業主須退還押手。原業主方面則不得退租與增價。故『永租』與否,全取決于租地人。此種制度,直至一八五四年第二次土地章程成立,始不存在。

(四)第十二條容許西人以簡單之市政設施,如修理橋樑道路,設立消防機關,雇用更夫等項。就中尤以雇用更夫之意義爲重大。『更夫』卽英語之 watchman, (一八五四年章程英文之 watchman, 華文章程卽稱『更夫』)直譯爲『看守人』或『衛士』。當時更夫之職務,至爲簡單,不外夜間巡行,報更鳴警,以防宵小而已。(註一) 故 Hawks Pott 謂『外人不許設警察,但得中國地方官許可,可以雇用更夫』。(註二) 此更夫爲後來武裝巡捕之濫觴。又更長須由道台與領事會同遴派,卽證明華官得干預界內之行政。

(五)同條規定倘有宵小擾亂秩序者,由領事行文道台,請求懲判。是證明懲判之權歸于華官,至少華人犯罪,當受華官懲判。(註三)

(六)第十三條規定『道台與領事官會同遴派之估定房價地租等人員,係『中,英正直人士』。可見華人亦得參與租界之行政,但後來此種估價職權爲西人所獨占。

(七)第十四條規定他國商人如欲租地,須先得英領許可。嗣經各國抗議乃行取消。(註四)

(八)第十五條規定『界內土地,華人之間不得租讓,亦不得架造房舍租與華商。』第十六條又規定『惟商人……不得架造房舍租與華人或供華人之用。』是爲『華洋分居』制之具體的表現。

(九)同條規定每家租地不得過十畝,租地必須架造,實欲限制

(註一) Lanning-Couling著,頁二九二,謂徹夜聞更夫擊竹之聲,遍地皆是。

(註二)見所著 A Short History of Shanghai p.17。

(註三)華人犯罪,應受華官審判,實爲確認之事實。卽遲至太平天國亂後,一八五五年領袖領事猶謂華犯人逮捕後,『只有華官有權審判』。參看 Pott 著頁三八。

(註四)參看第一章。

外人租地於極小範圍內,現今西人利用其租地權,居奇壟斷,作地產營業者,爲彼時所絕對不許。

(十)第二十條規定由領事遴派正直商人三名,酌定徵收款項,卽爲『道路碼頭委員會』之由來,亦卽工部局之遠源也。

(十一)第二十二條規定違犯章程者由領事裁判。按此係專指英人,蓋華人受華官裁判,已有規定也。(註一)

(十二)此次土地章程最顯著之點爲確定而再承認華人爲『土地之主人』,卽中國對於土地之主權。中國政府每年領取少數之地稅。地契欲取得法律之效力須送中國政府蓋印。(註二)

此次所定土地章程並非正式訂立,『不過道台與領事間關於土地租借及租錢等往來公函之結晶耳。由上海道台以華文頒布,經兩江總督同意。其形式與內容均爲中國式的,西人所接閱者爲麥特赫斯脫(Medhurst)之譯文。』(註三)

吾人從章程前之弁言及條文內容觀察,不能不承認此次章程係『道台以其自由意志草成。』(being manifestly drafted by the Taotai after his sweet will)。(註四) 故『其形式與內容均爲中國式的。』『其形式殊不合於正式文件』。(註五)

原訂章程共二十三條,嗣以美領懸旗事引起爭執,至一八四七年,再由道台頒布一條,共二十四條。該補頒之一條云:

『在特許英商租地之範圍內,除得懸掛英國國旗外,任何國人不得懸掛該國國旗。』

此次章程雖規定違犯章程者,英領有審判之權。但英領對於他國僑民無管理審判之權,條約上未有規定。從章程第二十三條觀察,似乎有之。後來將此問題請示於英國外相 Lord Palmerston,

(註一)參看一八五四年章程第十三條。

(註二)B.E.C.Bridgman: Shanghai from A Historical Standpoint.

(註三)Lanning and Couling: History of Shanghai.

(註四)Jesus 頁三四。

(註五)同上。

詢問究竟英應否保護法僑如英人然,英外相回答『否,他們應受該國政府之保護』。(註一)

(2)第二次的土地章程(一八五四年)

一八五三年『小刀會之亂,華官無力保護租界。彼輩西人深感共同組織,以防外來之危險及改良界內之行政之需要。惟欲滿足此項需要,必須有共守之法規,以資團結。』(註二) 乃決定改訂新土地章程。事前由英美法三國領事商定,再於一八五四年七月十一日由租地人大會通過。條文頗簡單,僅十三條;茲錄華文譯文(註三)如下:(英文原章程見本章附錄。)

上海英法美租界租地章程

一、新章所稱界限。道光二十六年八月初五日巴領事與宮道台所判,並於二十八年十一月初二日經阿領事與麟道台,(註四)二十九年三月十七日敏領事與麟領台勘定法蘭西地界,出示內指南至城河,北至洋涇浜,西至朱家橋,東至潮州會館,沿河至洋涇浜東角等處,曾經法蘭西欽差大臣會同廣東制臺徐,均行允准。界內軍工廠新開邑厲壇三處,並英國領事衙門,均屬官地,不在章程之內。嗣後美國與法蘭西所用官地,亦一律辦理,惟照例給付錢糧。

二、界內租地。凡欲向華人買房租地,須將該地繪圖註明四址畝數,稟報該國領事官。設無該國領事官,即託別國領事官,即查有無別人先議,以及別故,並照會三國領事官查問。如有人先議,即立期定租。倘過期不租,憑後議人借用。

三、定租。查明並無先議之礙,即議定價值,寫契二紙,繪圖呈報領事官,轉移道台查核。如無防礙,即鈐印送還,歸借

(註一)見 Lanning and Couling p.285

(註二)當時美領之言。

(註三)依商務印書館:約章成案滙覽本公共租界根本章程上所載。

(註四)此段文句不明,查英文章程,即謂經由阿領事麟道台重定。

收用。至址內遷移墳塚,中國例不入契,另行議辦。

四. 立契。付價後,仍照舊用道台全銜,填契三紙鈐印,並由道台照會三國領事官,以便存案填圖備查。

五. 留地充公。凡道路碼頭前已充作公用者,今仍作公用。嗣後凡租地基,須仿照一律留出公地。其錢糧歸伊完納。惟不准收回,亦不得恃爲該地之主。至道路復行開展,由衆公舉之人,每年初間察看形勢,隨時酌定設遣。

六. 立界石。租定地基,豎一石碣,上刻號數後,由領事官委員帶同地保業戶租主親至該地,眼同看明四址,豎立界石,以免侵越,並杜將來爭論。

七. 納租。每畝年租一千五百文。每年於十二月中預付該業戶,以備完糧。先十日,由道台行文三國領事官,飭令該租主將租價交付銀號,領取收單三張。倘逾期不交,則領事官追繳。

八. 轉租。租地皆註册爲憑。凡轉租限三日內報名派註。如過期未註,卽不爲過契矣。其洋房左近不准華人起造房屋草棚,恐遭祝融之患。不遵者,卽由道台究辦。大英國衙署之北至吳淞江一帶,未奉領事官二位允准,不許開設公店,違者按後開懲罰。

九. 禁止華人用蘆葦竹木及一切易燃之物起造房屋,並不許存儲硝磺,火藥,私貨,易於着火之物,及多存火酒。違者初次罰銀二十五元,如不改移,按每日加罰二十五元。再犯隨時加倍。如運硝磺火藥等物來滬,必須由官酌定,在何處儲存,應隔遠他人房屋,免致貽害。起造房屋札立木架及磚瓦木料貨物,皆不得阻礙道路,並不准將房簷過伸各項妨礙行人。如犯以上各條,飭知後不改,每日罰銀五元。禁止堆積穢物,任溝洫滿流,放鎗礮,放轡騎馬趕車,並往來遛馬,肆意喧嚷滋鬧一切惹厭之事。違者每次罰銀十元。所有罰項,

該領事官追繳,其無領事官者,卽着華官着追。

十. 起造修整道路碼頭溝渠橋樑,隨時掃洗淨潔,並點路燈,設派更夫各費,每年初間,三國領事官,傳習各租主會商,或按地輸稅,或由碼頭納餉,選派三名或多名經收,卽用爲以上各項支銷。不肯納稅者,卽稟明領事飭追,倘該人無領事官,卽由三國領事官轉移道台追繳,給經收人具領。其進出銀項,隨時登簿,每年一次,與各租主閱准。凡有田地之事,領事官於先十天將緣由預行傳知各租主,屆期會商。但須租主五人簽名,始能傳集,視衆論如何。仍須三國領事官允准,方可辦理。

十一. 外國人及華民墳墓。界內分開地段爲外國人墳塋。租地內如有華民墳墓,未經該民依允,則不能遷移,可以按時前來祭掃,但嗣後界內不准再停棺材。

十二. 賣酒及開設酒館。界內無論中外之人,未經領事官給牌,不准賣酒並開公店,請牌開設者,應具保店內不滋事端。如係華人,須再由道台給發牌照。

十三. 違犯以上各條章程,領事官卽傳案查訊,嚴行罰辦,倘該人無領事官,卽移請道台代爲罰辦。

十四. 此章後有改易之處,則須三國領事官會同道台商酌,詳明三國欽差及兩廣總督允准,方可改辦也。

附租地契式

江南海關道爲給出租地契事照得接准　國領事官　照會內開
今據　國　人　　稟請在上海按和約所定界內租業戶
地一段永遠租　畝　分　厘　毫　　北　　南　　東　　西
　每畝給價　　　文其年租每畝一千五百文每年預付銀號
等因前來本道已飭業戶　　　將該地租給該商收用務照後開
各條遵行查核外國人按和約在界內租定地畝却不由己便亦不
得轉與別國未曾准住中國之人必須中國官憲與領事官查視其

租地賃房無足妨礙方准租住又查向議章程雖外國人有通融得益之處,但無准租地賃房與華民輾轉賃賣若華民欲在界內租地賃房須由領事官與中國官憲酌給蓋印憑據始可准行上列各條倘該商並後代管業之人將來以其地轉與不稟明本國領事官並道憲批准登籍將其地整段分段或己或人另造房屋轉租華民居住若未領兩國官憲允准憑據並每年不將每畝年租錢一千五百文預付銀號違犯斯章者則此契作爲廢紙地卽歸官須至租地契者

年　月　日給租地地契

此次土地章程有足注意之點:

(一)第二條規定『界內租地。凡欲向華人買房租地,須將該地繪圖註明四址畝數,稟報該國領事官。設無領事官,卽託別國領事官……。』是明白取消第一次章程須稟明英領之規定。

(二)第七條章程,華文與英文略異。查英文章程爲:

"There is an assessed Annual Rent or Land Tax reserved to the Chinese Government on all land rented by Foreigners within the said limits at the rate of 1500 cash per mow;the period of paying this rent is fixed for the fifteenth day of the twelfth month of each Chinese year."

譯意爲:

『界內西人所租之地須于每年華歷十二月十五日繳納年租或地稅每畝一千五百文與中國政府。』

此係將年租與地稅二名詞混用。實卽地稅而已。華文章程則爲:

『每畝年租一千五百文,每年於十二月中預付該業戶,以備完糧。』

依華文章程,租地人間接完糧。其所繳者爲年租。依英文章程則爲直接完糧。其所繳者爲地稅。

(三)此次章程無禁止華人架賃房屋居住之規定。租地契式

言明『若華民欲在界內租地賃房，須由領事官與中國官憲酌給蓋印契據，始可准行。』惟第八條規定『不准華人起造草棚，恐遭祝融之患。不遵者，即由道台究辦。』

（四）第九條有『禁止華人用篷竂竹木……』等規定。查英文章程並無『華人』字樣。（註一）揆以前次章程，此當係指西人或一般而言。蓋(a)前次章程不許華人架屋居住即有此項規定。（見前次章程第十八條）此當係仍舊者。(b)不准華人起造草棚及易燃物之架造，已見上條（第八條）無庸再提。(c)同條禁止之其他物品，類係洋商攜藏之洋貨。此亦可證華譯章程不甚可靠。

（五）第十條規定選派三名或多名經收捐稅，英文章程即謂組成委員會，亦即工部局。又設派『更夫』，英章爲 establishing a watch or police force，已混更夫（或衛士）與警察（或巡捕）爲一矣。

（六）第十三條規定『違犯以上各條章程，領事官即傳案查訊，嚴行罰辦。倘該人無領事官，即移請道台代爲罰辦。』屬人管轄，彰彰明甚。外國領事官祇能訊辦該國僑民，無領事官管轄之西人統由道台訊辦。則華人犯規，應由道台訊辦，更無待詞費。

（七）第十四條規定章程修改須經三國領事與道台會商，詳明三國欽差（即公使）及兩廣總督允准，方可改辦。此規定批准手續，別于前次章程『僅由雙方會商』之規定。又批准不由雙方中央政府，而由公使及兩廣總督，別於普通條約訂立之手續。

此次章程純爲西人間自行訂立之約章，中國政府未曾參與。蓋認此爲西人間私事，無庸與中國官吏商議，僅以『既成事實』通知而已。（註二）

(3)第三次的土地章程（一八六九年）

（註一）英文章程見附錄。

（註二）Kotenev: Shanghai: Its Mixed Court and Council p.9.謂『此次訂立章程與上次（一八四五年）不同，未曾邀中國政府（由地方官代表）參加，當作西人間私事，事後祇作既成事實通知而已。』並參觀Willoughy Vol I.p.

西人自『自由市』計劃失敗,乃轉向修改原有章程以增加工部局之權力。一八六五年四月卽特設一委員會從事修改章程。一八六六年三月租地西人會將該委員會擬就之修改草案通過。此修改之章程,事先經由租地西人與上海領事團會商。

此次修改之章程的要點如下:

一.選舉資格放寬,不限於租地人(land renters卽 owner of land),凡租賃房舍年付合格捐稅,亦得有選舉權。

二.『行政委員會』(Executive Committee)改稱爲工部局(council),前次章程定爲三人或三人以上者,增至九人,並規定爲定期選舉,而非年會時選舉。

三.於新章程之後,附有附則(by-laws)四十二條,並規定工部局得增訂附則,惟須得納稅人大會通過,與領事團公使團批准。

四.增加工部局徵收捐稅之權。

五.規定工部局得爲原告或被告,設立『領事公堂』(Court of Foreign Consuls)審理以工部局爲被告之案件。

六.華人得參加市政。(此係依一八六四年公使團所定之原則。)

此修改之章程,旋送北京公使團請求批准,公使團略加修改,取消華人參加市政一則。英美法俄,德(North German Confederation)於一八六九年九月二十四日『暫且批准』("provisionally"approved)『俟各關係國政府表示其意見。』

『該章程雖經有約各國代表之批准,但未經中國政府正式承認』(註一)『各國公使已表示暫時同意,卽准其卽日施行,未嘗提交北京之中國政府,亦未曾由領事團與上海道台會商,祗於公使團批准後,由領事團通知道台而已。此種不完備之手續,顯與一八五四年章程第十四條之規定違背。故此次新章程之效力已發

(註一)此語係一八九七年工部局總董 A. R. Burkill 致領袖領事 Stuebel 函中語,見一八九七年工部局報告頁二四六。

生問題』。(註一)

此次所定章程,卽現行沿用之章程。查華人參政之原則,係一八六四年由公使團議定,此次反由公使團取銷之者,因此時公使團已改變態度。英公使Bruce與美公使Burmingame比較能遵守條約,時有糾正滬上西人之謬行,此時已相繼去職。且以與華商感情最惡之英領 Alcock 氏升爲英國公使。『自上海之兩位俠義保護者去職,及受法租界獨立之影響,公共租界從此不復以中國之主權問題而煩惱矣!』(註二)

(4)以後的增改及美租界章程

一八七九年末工部局又特設一修改章程委員會 (Revision Committee) 從事修改既有章程,一八八〇年納稅西人會議時,提出修改草案。一八八一年三月由納稅西人會正式通過,送呈北京公使團請求批准。此次修改之目的,爲增加選舉人,減輕董事候選人資格,及增加工部局權力。該修改草案中,將許多工部局之權力,規定於附則中,章程共十八條,而附則達九十二條。規定附則之訂立,修改及廢止均由工部局自由處置,無須公使之批准。又規定工部局有權增加新稅;建築馬路時得强迫讓出產業。巡捕權力尤大加擴充,不得同意,得擅進私宅搜查;『在騷動或紛擾之際,工部局於立卽通知領袖領事後,得自由採用維持公安方法。義勇隊組織受工部局主席(總董)之指揮。在危急時候,工部局得領事團同意時,得置居民於當時情形需要之法律(卽戒嚴律)下。』

一八八二年北京公使團將章程草案發還,並提出許多待修改之點。一八八三年二月,納稅西人又將章程修改一次,復於一八八四年終送呈北京公使團,久無覆示。一八九七年工部局一

(註一) 費唐報告卷一,頁五九。Pott謂『此次章程草成,未曾商諸於中國政府。』(頁六九)Kotenev 謂『中國政府又僅迫令由默認而承認之而已。』"and which (Chinese Government) was again compelled to sanction the new status merely by taking cognizance of it."—Shangai: The Mixed Court and the Council, p. 16.

(註二) Jesus p.225

面呈請領事團轉呈公使團,請將一八六九年章程送請中國總理衙門正式批准,以免『行政感受困難,』一面又準備增改章程,請求公使團之批准. 玆錄工部局總董致領袖領事函如下:

前工部局總董致駐滬領袖領事德國領事司土博(Stuebel)函:

『逕啓者,一八八四年十二月十二日,本局曾致函領袖領事呂森(Lührsen)君,請其將最後修正之洋涇浜章程,轉呈北京公使團,請有約各國公使,賜予批准在案。蓋一八八一年六月起,公使團對于該章程業加注意,並迭有意見發表。該項意見,業經採納加入於最後一次之修改章程。一八八六年十月間,本局又曾函領袖領事開慈(Kraetzer)君,請其與領袖公使接洽。因該章程之批准,實屬重要,應請速予賜覆。嗣奉覆示內開,公使團對於此事,現尚在考慮中。自是以後,本局迭往訊問,乃得一非正式消息,謂現將該章程咨請總理衙門核准,殊不適宜。且現與中政府討論此事,恐將引起許多之困難問題。本局年來雖迭次易人,然章程對于市民之重要,並不因是而減少。當一八七九年時,各租戶對于修改當時之章程(卽一八六九年所訂者)一案,一致同意。此項意見,與時並進。一八八四年呈送北京之章程,雖較以前之章程爲稍完備,然以時勢遷進之故,衡諸今日,仍有不敷應用之處。故本局之意,現時無庸以該年所呈之章程,咨請總理衙門核准。擬重將該章程修正一次,再呈送公使團裁酌。但本局於該章程未修正前,有一事奉詢,卽該章程如修正後,呈送北京公使團,是否能早賜裁酌並贊助之也? 當玆未將該章程修正以前,本局尙有一事,應行聲明者,卽現該章程雖經有約各國代表之批准,但未經中國政府正式承認,實令租界內之行政感受困難。查該章程業已施行三十年,如得中政府之承認,則本局一方,固可使該章程上有效之問題,免除手續上之反

對;而中政府之一方,實際上亦無任何之讓步。故本局之意,現有章程(即一八六九年所訂者)務請總理衙門正式核准。而現所欲修改之章程,仍希各公使賜示意見,俾資遵循。玆將現有章程中英文各二份附呈,卽希轉呈公使團領袖公使察核爲禱。 白克爾(A. R. Burkill)啓

(一八九七年七月七日)(註一)

於此可注意者,卽一八八四年送上之修改章程至是已覺時勢遷進,衡諸今日,仍有不敷應用之處。故本局之意,現時無庸以該年所呈之章程咨請總理衙門核准,擬重將該章程修正一次,再呈送公使團裁酌。』(其修正結果卽爲下述之一八九八年之增改)

同年九月二十一日北京領袖公使 Claude MacDonald 覆函領袖領事云:

『接准本年七月二十三日大函,以『該章程如修正後,呈送北京公使團是否能早賜裁酌並贊助』見詢,本公使團允於該項修改章程送到後,加以裁酌,贊助與否,須俟審閱該項修改之章程後,方能定奪。至所陳請求總理衙門正式批准一節,本公使團認爲該章程施行多年,其效力不成問題。故可無須經總理衙門之批准。』(註二)

自是乃設一修改章程特別委員會(Special Committee of Revision)。九月以後,每週開會一次。至一八九八年一月十日將該委員增改之新章程及附則提交工部局總董。其所增訂者爲:

1. 提議之新章程第六條甲——馬路公地
2. 提議之新章程第六條乙——鐵路
3. 提議之新章程第三十條——建築物
4. 提議修改之附則第八條——築溝
5. 提議修改之附則第三十四條——執照費

(註一)見一八九七年工部局報告頁二四五至二四七。

(註二)譯自同年工部局報告頁二四七至二四八。

一八九八年工部局報告云:

『此提議之新章程及修改之新附則,均于三月十一日舉行之納稅人特別會通過。並從下附之以後往來的文件,可知關於溝渠及執照費之附則,已經加入原來之附則中,其他之增改,(按指新加入之章程)領事團之意,以爲須俟總理衙門之批准,方可施行。』(註一)

此等新訂與修改之章程及附則,由工部局送領事團請求批准,並請提交於中國地方政府批准,俟領事團批准後,再轉請公使團批准。(註二)　嗣又恐一起批准,不免遲緩,乃請將附則二條先行批准。(註三)　後該附則卽由公使團批准了事。(註四)

至於新訂章程由領袖領事 Stuebel 送上海道台,請轉詢南洋大臣劉坤一意見。劉覆示道台云:

『來呈並附土地章程一份,業經收到。本大臣從未顧及此事,故現亦不欲過問。此事可由工部局與領事團妥爲磋商,惟須求有利於人民及商人,祈卽轉達此意可也!』(註五)

領袖領事覆蔡道台之函有云:

『此新章程曾經由工部局提出,納稅人通過,領事團批准,起草者係富有經驗專顧全居留地與人民利益之人,故與劉大臣所云須求有利於人民及商人之旨相符。此問題現認爲解決,本領事團當應送北京公使團請求批准,一俟批准,卽日施行。』(註六)

(註一)頁二六三。

(註二)見總董J.S.Fearon一八九九年三月十八日致領袖公使O. Stuebel 函，工部局報告頁二六九至二七〇。

(註三)見副總董 Joseph Welch 同年七月一日致 Stuebel 函。

(註四)見領袖公使 Bernardo J. de Cólogan一八九八年九月十日致工部局副董Welch函，工部局報告頁二七二。

(註五)蔡道台致領袖領事 J. M. T. Valdez 一八九八年九月一日，見工部局報告頁二七三，英譯函見附錄。

(註六)領袖領事 Valdez 九月一日覆函，見一八九八年報告頁二七四。

同年十月十日領袖領事致函工部局謂公使團已批准新訂章程及修改之附則,不妨卽日施行之云。(註一)

至十月十七日領袖領事又致函工部局總董略云:

『頃接領袖公使Cólogan來函,囑令轉知貴局十月三十一日已經批准三條新訂章程,並謂已將該項通知總理衙門,俟得覆音,再行通知。本領事團現以爲該新訂章程三條一時未便施行,須俟總理衙門之意見,本月十日本領事團之聲明,暫不生效,俟容後再定。』

工部局覆函云:

『本月十七日大函祗悉。本局以爲該新章程已由領袖事送呈總理衙門,並由各公使批准,實與一八七〇年章程同一地位。該一八七〇年章程經公使團認爲有約束效力,爲現有地方政治制度之根據。在此情形之下,本局請公使團在接到總理衙門囘覆以前,准許卽日施行。』(註二)

一八九九年一月九日工部局再函催云:

『上年十一月二十四日寄上一函,關於新章程事,諒荷垂閱。茲因該新增章程至爲急切,特再奉函商請。施行該重要之章程,原須俟總理衙門之正式批准,顧此常感困難,且遷延時日。最近擴充租界問題,或將解決,本局急須施行新章程,特關於公路及建築等條。爲此,本局希望貴領事團贊助本局所提在總理衙門囘覆以前,公使團准許本局卽日施行之請求。前函既有提及,此次新添章程經由公使團批准,並通知總理衙門,其地位與一八七〇年施行至今之現行章程之地位相同。區區之意,諒蒙鑒及。』(註三)

(註一)十一月一日領袖領事致工部局總董Valdez函,見一八九八年工部局報告頁二七五。

(註二)一八九八年十一月二十八日工部局總董Welch致領袖領事函,見一八九八年工部局報告頁二七六。

(註三)工部局報告頁二六五至二六六。

同年四月六日領袖領事致函工部局云：

「頃接領袖公使來示，稱公使團已批准新訂章程三條，(附上一份)依上年十一月十日本領袖領事函，此新訂章程三條及附則將於接到此正式通知後，即日施行」(註一)

同年八月十一日上海英領 Pelham Warren 致函工部局總董 Fearon，謂已接到駐北京英代辦來示，稱該母國政府已批准增訂之新章程云。(註二) 附英政府之批准文如下：

上海公共租界之新增章程

「依據一八八一年勅令("The China and Japan Order in Council")皇后陛下已批准上海公共居留地之新增章程。該章程附後。

簽字者　外相

Salisbury

一八九九年六月三日(註二)

一八九九年以公共租界面積大加擴充，原有章程第一條所定界址亦隨之加以修改。是年六月二十日納稅西人會舉行特別會，通過修改章程第一條，後送領事團轉呈公使團批准。公使團乃于是年十二月二十七日批准。中國政府則未曾有批准表示，中文之洋涇浜北首租界章程第一條所載界址，乃係一八九三年所擴充者。

一八九三年三月一日上海道派員二人(上海縣官，公廨讞員等)與美副領事 Emens (代表領事團)，工部局正副工程師(代表工部局)，劃定美租界地界，並定上海新定虹口租界章程。原章程共八條如下：

第一條：

所定之界，應立界石，石上鑿華英文字，以示分劃清楚，並另繪一圖備考。所立界石，均有數目。第一號在吳淞江北岸官地，准

(註一)報告頁二六六。

(註二)報告頁二七七。

其永遠豎立。該地一方,工部局每年情願照繳年稅。第六號在界濱南岸,即北河南路西首官地,與一號界石,事同一律。至於他處界石,立在洋商華民地上者,如係華民之產,已允永遠租與工部局,每年租洋五元,由工部局付與地主以及地主之後裔,或轉買該地之地主。倘工部局與地主將該一方地租洋歸一次總付清結,亦可商辦。若係洋商之產,由工部局與洋商自行商辦。

第二條:

倘工部局欲築公路,穿過華人產業,則須於動工之前,預先商讓購地及搬遷房屋或墳墓之在路線上者。

第三條:

華人墳墓,若非其家屬自行允准,不得動遷。

第四條:

凡築公路,不能穿過義塚。

第五條:

不論何條通潮之港或河道,向來所有者,工部局願不填塞,如用填塞,須先與地方官商議方可。

第六條:

一切向來所有住宅,因係華人原業戶之產,並係華人原業戶居住,現在並不收捐者,又一切新舊房屋,在華人原業戶地上,離馬路或應築之路較遠,並無利益可得者,工部局情願概不收捐。

第七條:

凡虹口租界內耕種之田,倘常爲華人原業戶之產,工部局願不收捐。

第八條:

吳淞江不在美租界內,水利之事,歸中國地方官經營,所有北岸岸線,將來應由地方官與美領事工部局員會同劃定,以後修建駁岸,不得填築線外。工部局如在吳淞江添造橋樑,同現在所

造之橋一律,不能再低。倘在北岸建築碼頭,亦不得填出河外,淤塞河身,有礙水利。

天后宮廟及毗連之屋,係款接出使大臣經過上海時之用,均不歸工部局節制。又以下所開虹口各廟,係載在北京部册,工部局願不收捐:計開　三官堂　下海廟　魯班殿　天后宮　淨土庵

此新定虹口租界章程係關於劃界及劃界後對於原有華人產業等之處置辦法的規定,係屬補添(additional)性質,與原有公共租界之土地章程並不相抵觸。

公共租界之土地章程,自一八九九年後,只有一九〇六年增加第六條丙,關於建築新路之規定,於是年三月十三日納稅西人會通過。一九〇六年工部局報告(頁一九二)謂曾得公使團及中國政府之批准。一九一八年報告(頁六八B)謂章程第九條外人年會時間改定爲『不得遲至四月二十一日』亦得公使團及中國政府之批准云。

第三章 公共租界面積之擴充

一 擴充之經過

(1)自設立至一八四八年之英租界地界

公共租界之前身爲英租界。一八四五年上海道與英領定章程時,未曾將邊界明定,祗言洋涇浜以北,李家場以南,黃浦江以西之地,准英人租地居住。一八四六年上海道與英領商定西以『邊路』(今河南路)爲界,共有八三〇華畝。(合英畝約一三八畝,一華畝等於一英畝之六分之一)一八四八年上海道復與英領商定擴充至北以蘇州河爲界,西以周涇浜(今西藏路)爲界,共有二八二〇畝。(合英畝四七〇)

(2)美租界地界之擬定(一八六三)與正式劃定(一八九三)

美租界是逐漸長成。一八四八年美牧師逢恩(Boone)以虹口一帶地價便宜,乃率該國僑民寄居該處。旋由逢恩代表美國政府,向上海道台商請准予虹口爲該國之租界,邊界未嘗劃定也。一八六三年六月二十五日美領事西華德(Seward)與滬道商定美租界之邊界,計自壕溝起(即西人與官軍在泥灘之戰時所掘者),沿蘇州河至黃浦江,過楊樹浦三里之地,由此作一直線至壕溝。曾訂立協定。

同年九月二十一日美租界與英租界合併。

自一八九〇年來虹口地方居民漸增,昔之荒地,均已架造房屋。中國政府與工部局於此等地段之徵稅,時有爭執。華官以爲此等地段,係在租界界外,工部局無權徵稅或管理。

關於虹口之西北邊界,依美國領事Kennedy稱,已於一八八九年三月二十二日與華官決定。西華德線(Seward Line)(註一)即係西北邊界。上面所述爭執之地,在此線內,工部局爲之築路,裝燈,

(註一)因係一八七三年美領事西華德提議故。

疏溝,警衛,受該處小官反對,工部局所編之門牌,亦被撕去。工部局乃於一八九二年十一月致函領袖領事,請將邊界問題早日解決,但未有回答。

一八九三年二月一日美領事兼領袖領事報告工部局謂道台已設一劃界委員會,以縣知事,公廨廨員等組織之。外人方面以美副領事Emens代表領事團,工部局工程師正副二人代表工部局與該委員會商議。至三月一日(註一)新界已決定,經由南洋大臣及道台批准,豎立界石,及訂立章程,即上海新定虹口租界章程。(註二)

此新邊界即係一八六三年六月二十五日滬道台與美領西華德商定,(其時係大致商定)此時始正式立界。界內面積共有七八六五畝。(合英畝一三〇九)蘇州河以南才二八二〇畝。(合英畝七四〇)

(3)一八九九年公共租界的擴充

一八九五年工部局即進行擴充事宜。是年工部局有下段之記述:

『茲鑒於居留地境內及其鄰近華人,工廠等日增,並預料將來房屋及居民均將逐漸增加,現有之地面,決不堪容納,且難免於與如許華人鄰居之西人的健康有礙。工部局乃致函領事團,請求贊助擴充之要求,現此事已在北京公使團手中,希望與華官之交涉,能得圓滿之解決。』

一八九六年一月三日工部局主席J. L. Scott致函公使團,將要求擴充租界之理由說明。是年四月四日領事團接到公使團來示,稱已於三月二十五日將此提議照會中國總理衙門云云;但未得中國方面之回答。(註三)

(註一)此係根據工部局報告,現行章程,謂係六月二十五日決定云,大概後者係正式決定之日期。

(註二)參看工部局報告一八九三年頁二四三至二四四,

(註三)參看一八九七年報告,頁二六八,『工部局致領袖領事函』。

一八九七年九月二十二日工部局主席 Josehp Welch 致函領袖領事,並附擬擴充之地圖,西區擬展至極司非而路(Jessfield Road)『所以然者,蓋接連該路之地面,有相當部分已爲外人所購買,並有若干工廠等設立於蘇州河岸,在擬定之界線內。又如此擴充,可以重開原有自馬霍路(Markham Road)至極司非而路間之軍路(按卽防禦太平軍時所築者。)此爲一需要之改良也。』(註一)『至楊樹浦工商業之向東發展,已爲衆所共認,無待註釋。一八九六年所提出要求擴充之理由,亦無須增添。浦東方面情形亦然,該處碼頭,油棧及其他關於造船之工業,均迅速發達。此二區非由工部局徵稅及管理,殆難享受衞生,警衞及路燈等利益。』(註二)

一八九八年二月二十八日領袖領事 Stuebel 致函上海道台請允擴充云:

『近數年來洋涇浜北首租界,以中外居民之衆多,不足居住,居民對於良好行政之需要及要求,與租界人口之激增,使擴充租界之需要逐年加增。上海各國僑民,要求擴充之强烈呼聲,貴道亦嘗聞及。工部局已擬定擴充之計劃,以求滿足西人激增之需要,經送至領事團,該局並請求贊助。

『租界既有地界,已明定於土地章程第一條,故欲擴充租界,勢須將第一條章程修改。而修改章程,依章程第二十八條之規定,須由外國領事與中國地方官商妥,再請北京之外國公使及中國政府批准。

『領事團茲謂令本人通知貴道,領事團同人均熱烈贊助工部局所提之擴充計劃,並盼示知貴道,是否有意與領事團依照章程第二十八條商議此事?倘有意商議,諒不難獲得同意之辦法也。』(註三)

(註一)一八九七年九月二十二日『工部局主席致領袖領事函』,見一八九七年工部局報告頁二六九。

(註二)同上。

(註三)譯自一八九八年工部局報告頁二八一至二八二。

同年三月十三日上海道台覆函領袖領事表示拒絕云:

『接准本月二日大函內開(原函見上)等由,准此,查上海以地位關係,自初卽面積甚小。自租界設立以來,吾國人民麕集,現已感地面過小,不堪容納如此衆多之居民,事實上斷難於租界之外,再通融一尺一寸之地。且滬上外人,不僅居住於界內,另有許多外人,租地建屋於界外,此足見外人人口之多少,與租界面積之大小無關也。

『再則,界外地段,中國政府已設有警察,馬路,路燈等,此等設備,當逐漸擴充。外人在界外居住,(卽徐家匯,北泥城橋之外)並未見受何阻礙,條約上亦未有若何明文規定租界面積之擴充或縮小,須以外僑多少爲比例。

『故本道對於貴領袖領事所提共同商議擴充事,認爲最好維持原狀,希將此意轉知貴領事同人爲荷!』(註一)

時南京之南洋大臣亦不贊成擴充之計劃。(註二) 工部局因交涉不得要領,乃請西人商會贊助,由商會請求公使團贊助。是年七月工部局總董 Fearon 復親到北京請求公使團贊助,頗有成効。惟是時英法二國於擴充租界事發生衝突。

法租界欲展至徐家匯,因此經過寧波公墳之馬路,勢須建築,乃由法當局與道台會商,强迫該墳遷移建築,租界償還其地價。因鑒於上次事變,(註三) 事前調軍艦中之陸軍上岸保護。七月十六日公墳圍牆被拆。次日卽起暴動,結果死十二人。此事激起中法人民間之惡感。但法當局仍事擴充,不僅向徐家匯一帶,

(註一)譯同年報告頁二八二。

(註二)見同年報告頁二八三,『領袖領事致工部局函』。

(註三)法租界南面旅滬寧波人建有四明公所一處,內附有兩舍義塚,以爲權厝之用。一八六三年(同治二年),法租界擴充,是地遂劃入租界之內。工部局計劃建築新路,其中一須穿過公墳。一八七四年開始建築,寧波人反對,工局部勢在必行。至五月三日發生暴動,華人攻法工部局,公路巡長家巡長急逃,焚其房舍。法國急調軍艦陸戰隊登岸,美國亦調兵相助,實行攻擊羣衆,計華人死七人,傷十二人。事後調停,法工部局允放棄該路之建築,中國賠償法人損失三萬七千兩,法工部局給死者家屬撫卹費七千兩。

而且要求黃浦左岸與法租界外灘對面之浦東。該處地方多爲英美輪船公司佔住,故英美二國甚爲反對。該國等公司在北京向中國政府提出嚴重抗議;同時法公使亦反對公共租界之擴充,謂其擴充之範圍爲法租界『預定』者。上海之法國領事且逕赴南京與南洋大臣交涉,英國政府並於十二月二十七日趕派軍艦一艘至南京,『予南洋大臣對法國要求之拒絕以道義的援助。(moral support)』

此時中國政府對於公共租界及法租界之擴充要求,均不贊成,希望將此事延擱,尤不願將寶山縣境亦併入租界,謂寶山縣人口甚多,其行政獨立,不屬於上海縣之範圍,又非『約載商埠』。且如此將使淞滬車站入工部局之管轄範圍,尤非所願。

英法等國間之爭執,經過若干時日,由各該國政府直接交涉,纔得相互諒解,此事乃急轉直下。

一八九九年工部局報告云:

『關於擴充租界事,與蔡道台之交涉,已於三月間形成僵局,該職後由李道台繼任。』

Kotenev 記述之云:

『李道台繼蔡道台之後,後者以對於擴充租界事,堅持不允,已在北京公使團壓迫下去職矣。』(註一)

上年工部局總董與公使團接洽之結果,卽由英法德等國之駐京公使以同樣照會致總理衙門,迫中國政府訓令南洋大臣允許擴充。(註二)

工部局請福開森氏 J.C. Ferguson (前南洋學堂校長)往南京與南洋大臣接洽。結果,南洋大臣加任 Ferguson 爲擴充租界之兩代表之一,並令該代表不能擴充至寶山境。後由工部局之工務處連同上海縣知事與二代表接洽。結果於其要求許予相當之應

(註一) The Municipality and the Chinese 頁三四,註。

(註二) 參看 Kotenev 上書,頁三二。

允,惟寶山境未加入。時中國政府因中日戰爭新敗,不敢再開釁於外人,只得讓步。

同年六月二十日納稅西人會開特別會議,對於新定邊界,及依新界而修改之第一條章程,一致通過。事後再由領事轉呈北京公使團,該團於同年十二月二十七日批准(註一) 現行英文章程第一條界址,即係改定者;中國政府則未嘗批准,(註二) 華文章程之界址仍舊。

是年五月,上海道台發一布告,歷敍擴充租界之經過,並云:

「嗣後公共居留地全境,除勅准廟宇及官用地外,均受工部局管轄,現行章程得以施行,並須遵守。」(註三)

布告之下,開列四址如下:

東一從美租界之楊樹浦橋至周家嘴。

西一從龍華橋至靜安寺,再從此至蘇州河南岸之新閘。

南一從法租界地之八仙橋至靜安寺。

北一從虹口之第五號界石至上海縣北境,即寶山與上海縣交界處　再從此劃一直線至周家嘴。

此佈告所云界址,甚爲簡略。一八九九年十二月北京公使團批准之改定後章程第一條規定四址如次:

北一蘇州河;自小沙渡至接連泥城浜處(即今之西藏路新垃圾橋)之西,約七十碼地方,由此處朝北,到寶山,上海兩縣之界線(即今之海寧路西段,北浙江路北段及界路等),由此界線一直至相連虹口港地方,(即今之虬江路東盡頭嘉興橋北首)由此處朝東,至顧家浜口。

(註一)批准書見是年工部局報告,頁二七〇。

(註二) Kotenev 謂一八九九年七月由領袖領事通知工部局,謂擴充之協定與土地章程之變更,已經公使團及中國政府批准云。查一八九九年工部局報告,只有是年十二月十八日葡萄牙領事兼領袖領事致工部之函,謂已得公使團領袖西班牙公使 J. Bernardo Cólogan 之同覆。查該同育紙云關於新邊界之土地章程第一條已經公使團批准而已,至於中國政府,則未見有批准也。

(註三)見是年工部局報告,頁二六三。

東一黃浦江;自顧家口(即今之軍工路至洋涇浜口。(即今之外灘愛多亞路)

南一洋涇浜;自洋涇浜口至接連泥城浜(即今之西藏路)處,由此處向西南大西路(此係今大世界以西之愛多亞路舊名)沿長浜路(即今之大世界以西之愛多亞路及福煦路)之北首支路,並向此支路直達靜安寺鎮後面之五聖廟。

西一自五聖廟一直朝北,至蘇州河小沙渡地方。

下表爲擴張之數目

計算	1899年前	1899年後	擴充數目
面積以平方英哩計	2.75	8.35	5.60
面積以英畝計	1,768	5,352	5,352
面積以中畝計	10,606	32,110	21,504
界內直徑最長處(以英哩計)	3.75	7.50	3.75
界內直徑最短處(以英哩計)	1.30	2.27	0.97
陸上邊界線之長度(以英哩計)	6.43	1,113	4.70
水上邊界線之長度(以英哩計)	3.50	9.76	6.26
水陸共計邊界線之長度(以英哩計)	9.93	20.89	10.96

(註)依一八九九年工部局報告頁二一二,工務處報告。

★指蘇州河與黃浦江。

同時法租界地界亦大加擴充。

(4)一八九九年後公共租界擴充之進行和失敗

此次公共租界面積雖已驟然增加而英國當局依然表示不滿。是年五月十二日英外相Salisbury電該國駐京公使云:

『此種提案,尚可贊同,但不宜有何規定,以限制將來向寶山縣或其他方面之擴充。』(註一)

(註一)見Brue Book No.I 1900.並見於一九一二年工部局報告頁一〇一B所載擴充租界備忘錄。

Kotenev 氏且謂

『此種擴充(指向寶山擴充)之需要,至爲顯明,只有以此併入,始能保障上海商埠之無礙的進展。中國政府之反對,自英國及其他各國政府看來,實全無根據(absolutely groundless)。英國及其他强國政府,非有意管理淞滬路車站。該處已非政治要地,亦非軍事要塞,華官之是種意見,殆無殊反對非其直接管理之現行大都市發展之一種口實而已。』(註一)

租界面積雖已擴充,而建築道路及移墳,填溝等事,甚受居民反對。一九〇一年十月道台發一布告,准工部局於西區方面直接與地方上委員及紳紳商議租地及築路等事。惟北區方面,則不予以同樣之許可,據稱填築溝浜,以造新路,殊有礙於農民之利益,且路線經過舊墳,尤有礙於『民情』。經將近兩年之交涉,『領事團並加以壓迫』,至一九〇四年道台始發佈告許工部局直接與當地華人商議。(註二)

工部局對於擴充之計劃,仍未拋棄。一九〇六年工部局測量界外地面,並繪地圖,欲將寶山縣境,亦包入之。中國政府加以反對,並爲杜絕外人無厭之求計,乃聯合紳商圖將界外華人管理地段,加以整頓改良,使成爲現代式市場,因成立閘北巡警局及工務處等。自是中國警察與工部局巡捕時有衝突。

一九〇八年五月二十八日工部局函請領事團贊助『由租界至滬寧鐵道間所有之地面,全數併入租界,依土地章程,受工部局管理。』領事團乃於七月三日照會南洋大臣,請飭令上海道台與之商議此事。南洋大臣照復不允。(註三) 是年年底,由英國駐京公使照會外務部謂『擬展之地(閘北)雖有華工部局(指閘北巡警局)

(註一) Kotenev 第二本頁三六。

(註二)參看一九〇四年工部局報告頁二七三。

(註三)江督覆領袖領事函,見本年工部局報告,頁二三四,二三五;並可由下載江督復外務部電見之。

管理警察等事,無不因陋就簡。』(註一)外務部即電詢江督(即南洋大臣)。江督將彼照復領袖領事中所陳拒絕之理由電覆該部,略云:

『……上海租界本極廣闊,二十五年劉大臣核准,由中國自行推廣公共租界二萬一千五百餘畝,較原定英美租界幾增兩倍。其所以格外從寬者原欲一勞永逸,後此不須再展。不謂今甫數年,界內空地尙多,又復請益。現新舊租界共三萬二千一百餘畝,無論日後洋商如何加增,斷無不敷之理。所謂推廣之地,係租界與鐵路中間所夾之一段,劉大臣所堅持未允者,該處在寶山縣境,非約開口岸。洋商在彼租地,本係通融辦理,豈能據以爲例,遽請展拓?且寶山縣已在吳淞自開商埠,儘可在彼借用等語,切實駁覆在案。英使所藉口者,不外華局腐敗,遇事在外交涉及洋商租地兩端。不知滬南北與租界毗連處甚多,南市及西門外警察,從未與法局巡捕齟齬。同一自辦之警察,何以閘北獨屢有衝突?此種交涉複雜原因,究自洋局,抑由華局,不難立判。即以洋商租地論,其拓界內未用之地,固多荒僻。太晤士報嘗論其荒蕪不治,專肆意界外營求,斥爲無理。此可見公道在人。且新閘橋南毗連租界,如梵王渡等處,歷以洋局早年在彼圍築馬路,華局未經設巡,可供洋商租用之地尤廣。如謂華局衞生等事欠妥,何以西人不擇居於未設華局地方,而欲擇居於衞生欠妥之處?雖愚當不出此。況中國有保護洋商之責,閘北華局設巡,又爲地方應辦之事。無論租界處於何等地位,中國總不能不自設巡警,即有時不與洋局交涉,亦豈能藉口華局腐敗,一概抹倒?至寶山縣地非約開口岸,從前洋商借作靶子場,即今之北河南路,一名靶子路,曾由上海道與英總領事韓君,哲君立約訂明,特別通融,此後不得爲例,本成鐵注。後雖經劉大臣准照租地雜居,亦議定由寶山縣給契,不給道契,

(註一)轉錄王揖唐上海租界問題所載,見上篇頁二二。

以示區別。其爲當時不允包括界內,實與主約原案之意相符……』(註一)

外務部當經照覆英使拒絕所請,略云:

『所請推廣之地,係租界與鐵路中間所夾之一段。該處在寶山縣境,並非約開通商口岸。洋商在彼租地,本屬不合,曾經本部咨行南洋大臣轉飭滬道分別照會各國駐滬領事,飭令該洋商等遷回上海租界,以符約章,並照會貴大臣轉飭遵照在案。豈復得以此藉口,再請推展?總之,約載通商,係在上海租界,不能將約外之寶山縣又行擴充。所請將租界北線以外至鐵路各地歸入各國工部局管轄之處,與約不符,斷難照辦。至警察衛生各事,係中國內政,地方官逐漸整理,當可底於完全,以保公安。再上年曾准南洋大臣咨稱,上寶兩邑交界川虹浜被工部局擅填築路,並在寶山縣華興坊口及寶山路南口與租界交接之處,私拔界石界碑等情。查上海工部局擅填界浜,私拔界石界碑,實屬任意侵佔,漫無限制。應請貴大臣轉飭上海工部局,勿得擅築界浜,速將界石界碑移還原處爲要!』(註二)

一九〇九年(宣統元年)三月二十二日納稅外人舉行特別會。議案第八條爲『此次會議時,須准工部局將鐵路與蘇州河間之地由廣肇山莊起至虹口公園止,一律圈入租界,請納稅人授權與工部局堅持到底。』工部局董事蘭德爾(Davis Landale)君宣言:

『推廣租界一事,非以擴充租界爲主義,實因無數之困難,逼令吾人出此。……今請諸公未對此案立論之前,注意此次所謀推廣之地兩段,舉其面積而核之,實爲極小之地耳。如第一段卽所謂閘北者是也。其地參差不一,圍於租界三面,至第四面則爲滬寧鐵路所圍。租界參差不一之界綫,已見於滬

(註一)同前頁二三至二四。

(註二)同前二四至二五。

寧車站之處，至於第二段右角上，則爲虹口公園，由虹口公園起，必能覓得極好之界綫。鐵路之東，毗連北四川路之間，所推廣者，亦屬有限。至於推廣租界之原因，如前列之第一段即閘北者，現由華官管理。其法中西參半，雖設警察，並以新式之軍械給巡士。奈此等巡士素少訓練，均不勝巡士之職。工部局捕房之巡捕，時與衝突者，因起於此等不稱職之巡士也。今上海一隅，行政之權，已分爲三，卽公共租界，法界，與華界是也。今華官經營閘北，分行政權爲四處，察其原意，無非欲限外人擴充租界而已。至於有礙租界之發展與否，均不計也。今其行政之區，適爲租界之外郊，若其關於衞生及警察等事辦理不善，於租界極險。總之，欲去目前不合理之事，及推廣租界一切之困難，請諸公同心合意贊成此事，請由各駐京大臣向華政府交涉可也。」(註一)

該議案旋卽通過。連同擴充計劃圖，(註二)送呈北京公使團，請向中國政府交涉。

上寶紳民及滬上各省紳商，自聞西人決計推廣租界後，卽於三月二十一日開會討論應付此事。公推葉楙華君爲臨時主席，報告此次要求擴充之嚴重意義云：

「查上次推廣租界，早經前江督劉忠誠公聲明，不得再行推廣。乃曾幾何時，復有推廣之議。考其所據理由，無非以租界相接之華界衞生警察種種不善爲言。其言之不足信，已由滬道辯駁。卽如所言，租界無論推廣至何地步，必有與華界銜接之處。上海除東距大海外，其南西北三面，無一非人烟稠密之地，將來處處可以藉口「推廣」二字，有何底止？且此次之所謂推廣，渾稱滬寧鐵路南首西首之地，圈入租界，漫無限制，尤駭聽聞！且默窺其意，直欲如俄國東清鐵路綫管轄旁地

(註一)閱前頁二五至頁二六。

(註二)見一九〇九年報告頁二六四。

之例,以處滬寧。則其所覬覦者,又不獨在此區區租界而已,六屬皆將受其影響者也。工部局既以此慫恿駐使,竟以此要求政府。至謂租界之急欲推廣者,係公衆要舉,非若向中政府要求物件,可以他物更代云云。不成理論之語,肆然形諸筆舌,此而可忍,孰不可忍!我外部駁拒於前,意必能堅持於後,但聞近日駐使催外部答覆甚急,並有願於租界內給與華人議董權利之說。觀於本年西歷三月二十九號工部局第二次答領事函中,無論何種意見,能與本地華人公共有益者,本局自當加意謹愼研究數語,可知此說實非無因。甘言相誘,外人慣技。歷年外交失敗之故,靡不由此。萬一外部爲所搖惑,稍一鬆勁,後患何堪設想!微論所謂議董權利云者不過哄我之虛言,卽令實行,而以大易小,亦殊得不償失!諸君勿謂租界在上寶兩邑界內,僅上海與寶山有關係也。租界逼近車站,將來滬寧贖回之後,扼吭受制,亦成廢路。此種關係,實爲我江蘇全省之關係,亦卽中國通國之關係。事機急迫,稍縱卽逝。除兩次電求外部始終堅持外,吾國民當各竭心思設法對待。須知租界所及,主權盡失。利害攸關,不容坐視。……』

後議決合電外務部力爭,原電云:

『英使要求推廣公共租界,業由上海紳商電請力拒。今日滬上開會,見報載有英使許舉華董二員以爲嘗試。查工部局董事之權,實操縱於西人之手,雖舉少數華董,無補萬一。而目前所議推廣之地,適當滬寧鐵路之起點,爲全省主權關係,亦爲全國利害關係,非堅持到底,後患甚巨。務請大部始終力爭,以保主權,而慰衆望。除具呈外,合亟電聞!上寶紳民暨旅滬各省紳商等稟。』

是年八月二十一日領事團再函兩江總督,除前次所操理由外,並謂擴充租界非僅外人之福,亦爲華人之利。現有租界內之房屋,

西人所有不過三千,而華人所有竟達五萬。華人於原供外人居住之租界內,佔據一大部分土地,並享受租界之利益,則租界之向寶山方面擴充,自不宜加以阻止。且領事團之意,寶山縣爲上海條約商埠之一部分,不能分開云云(註一)兩江總督不爲動。(註二)

此時西人方面活動甚力。在華美國協會(The American Association of China)秉承工部局之意,請求該國駐京公使及該母國政府嚴重交涉。(註三)另有寶山縣境山租地西人百餘名,連名反對華官管理其產業。

一九一四年法租界擴充,西展至徐家匯,南展至徐家匯浜,北展至大西路,東展至開沙恩橋(註四)工部局之慾望復起。

一九一五年三月二十三日納稅西人會議一致通過擴充之草案,送北京公使轉請中國政府批准。英公使極力設法,卒未能如願。蓋以歐戰期間,英人亦無法也。

一九一九年中國代表在巴黎和會中對於租界及擴充事有所陳述:

『推廣租界之案,亦層出不窮。租界居民漸增,則要求中國政府准其推廣。顧以領事官及工部局之權限,甚爲廣泛,每爲所擬推廣界內之居民所反對。中國政府,自不能無所懷疑。外人不諒,每有怨言。

『推廣租界之案,不特足以傷中外之感情,亦往往引起各國彼此間之爭執。一國要求推廣租界,他國亦援例要求,每有兩國利益不能相容,則彼此之感情爲之大傷。』

『在此情形之下,及一九〇九年後,中國之政治的與社會的變動,自不便向中國政府要求擴充。此自中國政府看來,直等於侵

(註一)見一九〇九年報告,頁二六六。
(註二)其摘單覆照,見一九〇九年報告,頁二六七。
(註三)函見一九一〇年報告,頁二六〇。
(註四)參看擴充地圖。

犯中國之主權及其土地之完整。欲見此遠東最大商埠將北區併入,以解決地面擴展問題之觀念,至是不能不放棄矣。倘擴充租界問題之解決,誠如工部局及領事團向中國政府所稱之重要,則西人至此不得不另謀新方法矣。』(註一)

『其初租界擴充經取得中國政府之許可　當後來不獲再得中國政府同意時,租界警力之伸張,均用狡猾與不法的方法.其一由工部局在界外私自購得土地,以爲通路。次則靜靜築成一路,包入好許地面。再在該地面上加築各路,互相連絡,並與租界原有馬路相接　然後派出警察,巡邏此等新路,並樹以工部局界石爲誌。自是毫無驚擾,此等道路與地面,卽由租界警察管治;且工部局之水,電,電話等,亦供給該處之居民。依此方法,租界的界線向前伸展,幾乎覺察不着。』(註二)

二　擴充根據之考察

租界擴充,在中英或中美條約上並未載明、一八四三年十月八日附加條約第七條有云:

『……英國管事官每年以英人或建房屋若干間,或租屋若干所,通報地方官轉報立案。惟房屋之增減,視乎商人之多寡,而商人之多寡,視乎貿易之衰旺,難以預定額數。』

此條約雖後已廢止,然一八五八年七月二十六日天津條約五四條猶云:

『上年立約,所有英國官民,理應取益防損各事,今仍存之勿失。倘若他國今後別有潤及之處,英國無不同獲其美。』

『但只就附加條約之不定的字面上看來,此點仍可置辯。』(註三)　又一八八四年七月九日之中美望廈條約,與一八五八年六月十八

(註一) Kotenev, ,第二本,頁五一至五二。

(註二) Milard 書,頁二五四。

(註三) Kotenev 第一書,頁三二。

日之中美天津條約,均未有美界擴充的規定。故僅從此等根本條約上看來,英美租界合成之公共租界的擴充,殊無條約上之根據。

但英美均是『最惠國』,得享受法租界所享受的權利。法國於一八四四年九月二十四日中法條約二十二條規定:

『凡法蘭西人按照第三款至五口地方居住,無論人數多寡,聽其租賃房屋及行棧貯貨或租地自行建屋建行。』

一八五八年中法天津條約第十款有下列規定:

『在各口地方,凡大法國人房屋間數地段寬廣,不必議定限制,俾大法國人相宜獲益。』

最惠國條款是否可以如此寬泛解釋應用至擴充租界問題,根本已成問題,茲姑不具論。但中法條約所載,亦祗『房屋間數,地段寬廣不必議定限制』而已。卽中國政府容許法國僑民租房多少,及租地大小不必限制,是對於法國僑民私人言,非許繼續無限制劃出地段,交與法國政府管理也。

擴充租界之要求,既無法律上之正當依據,外人乃轉以實際需要為之辯護。如 Kotenev 云:

『吾人並不以工部局之侵犯中國地方官權力,並相當侵犯中國的主權為是。但吾人亦不宜忽視一種事實,卽工部局不能不出任何代價,以改良鄰近華界之不衞生的情况,以免危及租界。西人勢力之逐漸與無可抵抗地侵入華界,由西人看來,是可以需要律之當然結果(a logical result of the law of necessity)為之辯護的。』(註一)

此種衞生上的理由,據云是『併合閘北之主旨』,(註二)實至為可笑。『無論租界若何推廣,總須與華為鄰。華界果盡汚穢,彼亦何所容身?

(註一)見 Kotenev 書中。

(註二)見一九一二年工部局報告頁一二〇B.載擴充租界備忘錄:that the need for sanition was the key-note of the request for entire control of Chapeh by its inclusion in the Settlement.

揆其言外之意,不至直抵吳淞,進佔海口,扼我江海咽喉,據我守防險阻不止。』(註一)

『租界如同一生物,不能限於藩籬,或拘之於某限定的範圍內。其常態之演進與生長,必需空間與空氣,不能以政治的或行政的因素拘束之,惟循需要與供給之原則而行耳。需要大於供給,則價增高,租界卽需擴充矣。』(註二)

吾人亦相當承認租界經濟發達,人口繁多後,界內居民依供給與需要之原則一經濟律一有移居界外之需要。但此只係許其移居界外而已,與擴充租界無涉。在上海環境之下,合法之西僑,移居界外,遵守中國之法律,與華民相安無事,中國政府,事實上早旣容許並實行;但不能更進一步,連華界亦包入租界內也。

此外外人甚至謂租界管理是件成功,致華人每年遷入租界居留及經商營業者如此之多。吾人殊覺其說不能成立。卽使工部局能維持和平與安全,亦不能引爲其存在之法律根據,尤不能爲擴充之辯護。例如世界上之公司,以其營業發展,將其鄰公司之顧客引去一部,而主張將鄰公司亦當包入於其中,則將如何可笑!(註三)

(註一)民國三年二月十五日申報。

(註二) Kotenev第二本,頁五四。

(註三)參看K.S. Latourette, "The Development of China," p.236.

第四章 越界築路與徵稅管理

越界築路與租界面積的擴充,有聯帶關係。越界築路每爲擴充地面之初步,而擴充地面不能達到目的時,又轉向越界築路進行。本章與上章爲姊妹篇,可互參閱。本章之敍述,凡三部:(1)依年次將越界築路及徵稅管理之進行與交涉,簡略敍明。(2)用圖表將現有越界築路及附設之工部局事業列出。(3)據法理論越界路工部局管理之當否。

一. 越界築路與徵稅管理之進行與交涉

一八五三年至一八六三年間爲防禦及抵抗太平軍之便利起見,由戈登(Gordon)(註一)令築許多界外『軍路,』如徐家滙路(今海格路)新閘路,馬霍路,極司非而路等。軍事結束後,由工部局負責管理,並修理爲『馬路。』越界築路,以此爲嚆矢。

一八六二年由上海跑馬場之股東,築一路經過跑馬場,(該場從浙江路到泥城浜)並將路兩旁之地出賣,該路卽成爲今南京路之一部。所得之資,用以購長綫地段,從泥城浜(今西藏路)起至靜安寺止,築成跑馬路約有二英哩之長,卽爲今之靜安寺路。規定凡利用該路以跑馬者,均需納費。至一八六六年二月,以所收之費,不足以維持,乃議決將該路交與工部局管理。時工部局不敢接受,『以其管轄範圍僅能在租界內也。』是年四月十八日納稅西人會開會討論此事,工部局主席W. Keswisk表示贊助此由工部局管理之提案,謂:『此等路實爲居留地之咽喉,倘不維持良好,則西僑社會之健康,當受損害。』旋由該會一致通過。

一八六九年一月三十日領事團開會組織一委員會,(由三

(註一)戈登係英人,清政府用之爲將,練兵撲滅太平軍,後告捷。上海縣續誌卷十五頁四載葛繩孝"奉巡撫李鴻章檄,游說洋兵助順,增闢邑治障川門,並築西郊馬路,以利軍行。"

領事組成)向上海道台接洽,請豁免界外馬路之地基錢糧,道台以無權却之,謂此事須由兩江總督決定。(註一)

一八七〇年十一月二十三日領事團函請北京公使團向中國政府交涉,並由英領Medhurst草一『備忘錄,』送呈參照。其中有記述當時界外各路之情形云:

(1)靜安寺路;從龍飛馬房 (Horse Bazar) 至靜安寺。此路地基,一部份爲華人保有,一部分爲西人保有。華人所有地段之錢糧之如何辦法,未有規定。西人所有地段之錢糧,則由西人繳納。面積凡一百二十六畝。

(2)徐家匯路;從靜安寺到徐家匯路橋。此路地基未曾向華人原業主購買,而實行占有,十分之八當爲華人所有,錢糧仍由華人業主繳納。面積凡一百三十四畝。

(3)法界路;從徐家匯路橋至甯波神廟(譯 Ningpo Joss House)。此係由工部局管理,其歷史不得而知。面積凡二百六十畝。

(4)新閘路;從煤氣廠橋(Gasworks Bridge)接十字路至米勒之平屋(Miller's Bungalow) 再至靜安寺。此路如何取得不詳,其中或有一小部分爲外人所有。面積凡六十畝。

(5)從新閘至麥根農場(Markham's Farm)循蘇州河至極司非而(Jessfield) 至法華(Fahwa) 接徐家匯路。此係軍路,於叛亂時向華官取得,或得其同意。自徐家匯至極司非而間有許多地段重歸華人保有。面積凡二十五畝。

(6)極司非而至靜安寺;是爲一私路,據說已得村人同意,擬歸爲公用。面積凡二百五十畝。

(7)吳淞路;取得方式不明,或稱此地係購得者,鄉人謂彼等多不同意,原係備作內路者。面積凡二百八十五畝。

(8)新楊樹浦路;係由道台與西華德總領事議定取得者。錢糧未有規定華人仍照常繳納之。面積凡三十畝。

(註一) 見 Medhurst 之備忘錄,載于一八七一年工部局報告頁二五至二七,附錄中。

以上諸路,總計一一七一畝。此一一七一畝以每畝一千五百文計,共一,七五〇,〇〇〇文。此等馬路地基,後經中國政府允准,均免繳錢糧。

一八七七年(光緒三年)八月二十八日上海道劉照會英國駐滬總領事 Davanport 抗議工部局再行越界築路,略云:

『依中英天津條約第十一條,第十二條,中美天津條約第十一條,中法天津條約第十條等所規定外人購地之權,僅限於教堂住宅等,至於購地築路,意義不同,條約並無規定。且外人現有供作娛樂用之馬路已足,無須再增。故抗議工部局再行越界築路,同時並令地保不准售地。』(註一)

一八八四年(光緒十年)八月,中法戰爭時,工部局始派西警印警十餘人,巡視靜安寺路。(註二)是年末,始決定常在界外路上設警,由私人供給警費。成立卡德路捕房,事後繼續存在。是為工部局在界外設警管理之始。

一八八七年(光緒十三年)上海道劉函領事團,聲明不准工部局越界築天后宮後之馬路,及管理北河南路。(註三)

一八九九年租界面積大加擴充,原有之越界路悉被包入。(見上章)

一九〇〇年(光緒二十六年)工部局設立清丈局,(Cadastral Office)(註四)管理自租界界線外半徑一英哩內之地上清丈事宜。

一九〇一年上海道發貼布告,許工部局在西區向華人業主及縉紳接洽租賃土地,遂築成虹橋路(Hungjoa Road),白利南路(Brenan Road),羅別根路(Rubicon Road)等共十三英哩。

一九〇三年(光緒二十九年)修築北四川路至靶子場,及附連

(註一) 工部局報告一八七七年五四至五五頁。

(註二) 工局部報告一八八五年六一頁。

(註三) 工部局報告一八八七年一七九頁。

(註四) 工部局報告一九〇〇年三一七頁。

之虹口公園,至修築江灣路。是年工部局通告界外居民,擬抽巡捕捐百分之十,但答復者寥寥,且不一致。後該局決定仍照舊在界外設警,費用自由供給。(註一)

一九〇四年上海道因領事團迭次要求,乃發貼布告,准外人在界外北區租地,欲以此杜絕外人擴充居留地之要求。

一九〇五年(光緒三十一年)西班牙領事館有一訴訟案件,涉及工部局越界管轄權問題,西班牙領事否認工部局巡捕在界外之管轄權。總董乃致函領事團,略謂工部局警察依照章程巡邏界外,已歷有年所,經得領事團之同意,復受該區內多數居民之請求云云,(註二)並要求領事團表示意見。後由領事團函復工部局,略謂(一)關於一切司法事件,巡捕為領事團之代表,其權力以領事團所授與或核准者為限,界內界外,初無分別。(二)一切警務設施,以公衆和平及秩序為目的者,無論在界內或界外之工部局所築路上,均屬有效,但以得領事團准許者為限云云。此領事團之庇護工部局侵害中國政府之土地管轄權也。

一九〇五年三月二十一日納稅西人會議決界外工部局馬路住戶享用租界內自來水公司之自來水者,須納巡捕捐百分之五。『此工部局徵收之巡捕捐,須當作水費之一部分』(註三)理由為:『地雖屬界外,欲享租界同等之權利,應盡同等之義務』(註四)七月間,工部局與自來水公司訂立正式合同,華人方面一致反對。上海道致函領袖領事抗議此事云:

『本道認界外住戶領用自來水公司之水,自當照章繳納水費,惟不明有何理由工部局得令彼等繳納巡捕捐。總水管雖在界內,但已伸展至界外土地,及應用界外土地,何能於水價

(註一)工部局報告一九〇三年一八〇頁。

(註二)工部局報告一九〇五年一一〇頁。

(註三)一九〇六年五月二十四日工部局致領袖領事函。

(註四)民國十五年四月七日時事新報載"租界外市捐與公用事業"。

之外,另繳房捐(卽巡捕捐)? 工部局與自來水公司所訂合同,屬于私約,當不能據以徵收界外捐稅。 聞租界內係由房東繳納水價,而非由水公司向住戶徵收。 水公司利用工部局馬路,如何繳費與工部局,乃該公司之事,與房東住戶均無關。』(註一)

『經過延長之交涉與公使團聯合之壓迫,始由外務部訓令道台與領事訂定,惟利用上海自來水公司之自來水者,始須繳納房捐。』(註二) 至一九〇六年由道台發一布告,規定用自來水者,由房東付工部局水捐(此卽巡捕捐)(註三) 從此該地段之土地主權,『半隨路權而喪失,半隨水電而俱亡!』 工部局徵收越界路房捐(稱爲特別捐),遂成鐵例矣。

一九〇七年六月工部局偵探在界外極司非而路拘人,被會廨廨員控告,並將道台頒布之越界拘人辦法四條,送交工部局遵照。 工部局于六月十四日致函領事團,請與之嚴重交涉,措詞至爲強硬,甚至謂如此強求,則工部局將實行擴充居留地界。 原函略謂:

『土地章程第六條已於上次二月十一日函提請注意,規定工部局得在界外築路,以供公用。 此種築路權力,卽包括工部局管理之權,蓋此爲所有與建築之當然結果也。 北四川路,極司非而路,及裏虹口,向由工部局巡捕管轄,中外納稅人均希望工部局巡捕繼續管理,且加緊管理。 故欲求良好之租

(註一) 是年工部局報告頁四〇四。

(註二) Kotenev:第二本,頁四〇。

(註三) 道台布告,譯文見一九〇六年工部局報告,頁四〇八至四〇九。

Kotenev謂一九一〇年公共租界內祇有一三,五三六外人,一九二九年只有二九,九四七外人,此有限數目之外人,本不難安頓于五,五八四英畝之地面上,惟甚願取銷與自來水公司所訂之合同。合同中規定該局有供給界外居民飲水之權利。此項規定,雖道台謂係工部局利用爲增加地面與收入之藉口,而實係該公司之要求,界外之工廠,不能不仰給于租界之水云云。(見氏書第二本,頁五四) 工部局有權侵併中國政府所管理之地面,而無權取銷或修改與該公司訂立之私合同。 此種理論,殆無人能置信。

界政治,須將該區等由工部局管理。會廨傳提審訊人犯等,當如界內。抑尤有言者,道台之强求,將使租界趨於正式擴充之一途。此則外人勢力與利益逐漸展至界外,可爲預示者也。』(註一)

據此,領事團遂表示不能接受道台所定辦法。工部局仍在租界界外之地,實施其衛生設施,並測量閘北地面。

一九〇八年(光緒三十四年)工部局擬將租界與鐵路間地段劃入租界,依照章程,受工部局管理。後以中國政府拒絕,未果。又同年工部局『爲謀衛生及公共利益,保證不移動界石,』將寶山與上海交界處之浜填屯,並築成道路。七月十三日,上海道照會領袖領事,提出抗議,(註二)略謂:『該浜雖係公產,然工部局竟不照章給價,領取道契,而擅行填築,殊屬違反條約章程。務由工部局將原浜重開,並回復原有地界』等語。然工部局態度則尤爲强硬,其回覆領事團函云:『至于界路問題,本局意見,一如從前各函所陳。竊謂如華官對於西人勢力向租界北面伸展之態度不加改變,則此種煩冗與無關重輕之抗議,將繼續接到也。』(註三)華方卒無如之何。

一九一一年(宣統三年)閘北水電公司請求工部局准在北四川路地下築水管通過,工部局以已准租界自來水公司專利爲詞,不允。該公司乃向領事公堂起訴。該公堂以專利有背條約精神,判決閘北水電公司勝訴。(註四)是年工部局越界築施高塔路(Scott Road)赫司格路(Huskell Road)寶樂安路(Darrock Road)等。

一九一二年,民國政府成立。是年三月,通商交涉使爲越界

(註一)工部局報告一九〇七年頁二九至三〇。

(註二)工部局報告一九〇八年頁二二六至二二七,

(註三)七月三十一日工部局總董致比利時總領事兼領袖領事D. Siffert.一九〇八年工部局報告頁二二八。

(註四)見一九一二年擴充租界備忘錄,載一九一二年報告頁一〇一B。

設捕房事函覆工部局,對于新政府的對外態度有所表白:

「敬覆者:頃接來函,備悉貴局欲在非租界內設捕房,未知依據何項條約,本交涉使所不解者一也。所謂名望素著之華人,是何姓名,其人有何權限?因其滿意於租界內警察辦法,即可爲貴局越界設捕之證,所據是何法理?本交涉使所不解者二也。至謂貴局與法工部局,時有在租界外建築捕房之舉,並援卡德路之已事爲言。查民國成立,與列國益敦睦誼,前清條約,繼續履行,斷無異議。若前清無知官吏,含糊所辦之事,不載于前清政府與各國明定之約款,民國萬難承認。此本交涉使反對之確當理由也。應請貴局速飭將北四川路分設捕房一節,即行作罷爲禱。」(註一)

是年工部局完成狄思威路(Dixwell Road)及歐嘉路(Urga Road)。

一九一三年(民國二年)築白保羅路(Barchet Road)。

一九一六年(民國五年)工部局以交涉推廣租界無結果,乃決定採用越界築路方法,以達到推廣之目的。是年起,工部局年撥一定款項,以充越界築路費用。茲將自該年起至一九二五年越界築路費用列後:

年份	兩數
1916	21,659.38
1917	114,900.24
1918	23,472.69
1919	17,721.57
1920	8,513.91
1921	26,005.96
1922	70,728.81
1923	215,580.96
1924	316,107.76

(註一) 見民國元年三月十日時報。

1925———753,960.20

一九一八年(民國七年)正月三十日交涉使照會領袖領事,抗議大西路築路,謂爲侵佔中國之土地,侵犯中國之主權,函淞滬警察廳禁止外人工作,調令地保,召集業主,剴切傳諭;並照會領袖領事拆除該處工部局所定門牌,(註一)但工部局不顧一切,繼續進行。(註二)

一九二一年(民國十年)工部局築福生路,經嚴重抗議後,停止工作。原請工部局築路之人,自請撤回,工部局亦取消計劃。(註三)自是以後,國人對於越界築路,豎立電桿,釘定門牌,設警管理等,抗議漸多。

一九二二年(民國十一年)九月十六日上海交涉員函領袖領事抗議工部局之越界行動,措詞至爲嚴正:

『吾人於工部局之回覆,其高壓之態度,深爲反對。華,租界線已劃分清楚,康平廠及其鄰近房舍,均全在華界內。華官並設有官局,辦理門牌編號裝置電話及同類事項,無須租界當局越俎代庖。且世界進化,正義日彰,工部局藉口「依照過去辦法」,似欲賡續强力侵犯之舊政策,此于其開明進步之令名,實爲一大汚點。』(註四)

一九二三年(民國十二年)五月一日韓省長會密令上寶兩縣知事,及南北二工巡捐局局長,會同籌議建築環界馬路,以爲抵制。是年八月四日該知事等呈覆省署及護軍使署,有謂:『築路不難,而對於環界爲難;界不難環,而對於處置越築之馬路爲尤難。』可見此時已感應付之棘手矣。

一九二四年(民國十三年)滬郊戰事發生,法華鄉會由聯軍開

(註一) 一九一八年工部局公報二八頁。

(註二) 一九一九年工部局公報四七頁。

(註三) 工部局公報一九二一年二五〇頁。

(註四) 是年工部局報告。

到四百餘人,駐法華寺內,爲後方策應。事爲工部局所聞,以法華鄉毗連居留地,勒令遷移,不准駐紮,抽調英海軍五百餘人,逼駐法華鄉佈防,高懸英國旗幟;而原駐之警察,竟不得站崗,一若中國領土之法華鄉,已爲英國屬地矣。戰事既平,租界當局以迅雷不及掩耳之計,雇工人千餘名,越界築路四條:一自憶定盤路至三涇廟,一自虹橋路至三涇廟,一自大西路至虹橋路,一自大西路至北新涇鎮,約三五里,七八里不等。置地方人民反對於不顧。(註一)

一九二五年(民國十四年)工部局復決定大舉越界築路,規定經費,每年七十五萬三千九百六十兩之鉅。上海縣議會呈外交部文有云:『且其路縱橫交互,民田均包括在內,將來欲舉辦市政,自治,自衞,諸不可能矣。是路成之日,卽地權喪失之日也!』『如此蠶食政策,較之正式推廣爲尤可畏!』(註二) 及民國十五年五月三十日五卅事起,始『阻止工部局欲爲中外人士保障安全之企圖。』(註三) 五卅案交涉,中國政府提出之十三要求中,其一爲:

『嗣後工部局不得再在界外築路,其已築者無條件交還中國政府。』

一九二六年(民國十五年)六月十五日淞滬商埠局開始在勞勃生白利南,虹橋,海格等路設警,工部局乃請求與淞滬商埠局開始討論越界築路問題。旋國民革命軍抵滬,交涉暫告停頓。(註四)

一九二七年(民國十六年)上海市政府成立,聲明管轄越界路及其附近地段。工部局方面加以反對,謂爲侵犯其權力。因此雙方警權,同時行使,時有衝突,問題至今未解決。

一九三〇年納稅會致函工部局總辦愛華德(Edward)氏,抗議工部局之管理越界路云:

『逕啓者:案查越界築路爲貴局侵害我國主權而無法律根據

(註一) 道路月刊第十二卷第一期,民國十三年十二月十五日。

(註二) 見民國十四年四月十二日時事新報。

(註三) 用Kotenev語,見氏著第二本頁一七〇。

(註四) 工部局公報一九二六年。

行動之一種。民國十四年五月卅日之慘案,越界築路亦爲其發生原因之一。路之建築,旣無法律上之根據,則路上警權,自無行使之餘地。蓋越界築路,於法必須交回上海市政府管理,而其路上之警權,自應由上海市政府之公安局行使。因之滬西各越界所築之路,其行使警權者,向爲市公安局。詎料貴局突于十五日派捕侵犯市公安局滬西各路上警權之事,幾于釀成重大之不幸事件,本會不勝遺憾,未便緘默。相應函達,至希查照!除卽行糾正此項法外行動免起重大糾紛外,迅行交還越界所築之路于上海市政府,以示尊重我國主權,而昭合作之誠意爲荷!』

此越界築路經過之大略也。

二. 越界路及附設之工部局事業之調查

玆將越界築路圖附下

茲再將工部局之越界築路,列表如下:

上海公共居留地越界築路之調查

滬西方面

華文路名	英文路名	起點	終點	長度*	闊度*
勞勃生路	Robison Road	租界界線	極司非而路	7,500	50
膠州路	Kiaochow Road	勞勃生路	租界界線	1,700	50
檳榔路	Penang Road	租界界線	勞勃生路	2,500	50
新加坡路	Singapore Road	租界界線	康腦脫路	3,550	60
康腦脫路	Connaught Road	租界界線	極司非而路	4,000	60
極司非而路	Jessfield Road	租界界線	白利南路	14,000	50—60
西蘇州路	West-Soochow Rd.	極司非而路	極司非而路	1,000	30
地豐路	Tifeng Road	極司非而路	海格路	4,000	50
開納路	Kinner Road	極司非而路	億定盤路	2,300	40
愚園路	Yuyuen Road	租界界線	白利南路	8,000	60
靜安寺路	Bubbling Well Rd.	租界界線	大西路	2,200	70
大西路	Great-Western Rd.	海格路	虹橋路	19,000	60
億定盤路	Edinburgh Road	白利南路	海格路	7,000	50
惇信路	Tunsin Road	大西路	凱旋路	5,000	50
可倫比亞路	Columbia Road	大西路	虹橋路	7,000	50
法華路	Fawha Road	加藤路	凱旋路	5,300	50
加藤路	Jordan Road	海格路	虹橋路	5,500	50
凱旋路	Keswick Road	白利南路	虹橋路	11,000	60
虹橋路	Hung-jao Road	海格路	飛機場	35,000	40
法磊斯路	Fraser Road	大西路	虹橋路	2,300	50
佑尼干路	Jernigan Road	大西路	華倫路	3,000	50
林肯路	Lincoln Avenue	大西路	羅別根路	14,000	50
華倫路	Warren Road	白利南路	虹橋路	12,500	50
麥克里勞路	Macleod Avenue	虹橋路	羅別根路	7,000	50
羅別根路	Rubicon Road	白利南庇亞斯三叉路口	陳家橋虹橋路	14,000	50
庇亞斯路	Pearce Road	羅別根路	碑坊路	12,000	50
碑坊路	Monument Road	庇亞斯路	虹橋路	15,000	50
白利南路	Brenan Road	租界界線	羅別根路	18,350	50

* 以尺爲單位

滬　北　方　面

華文路名	英文路名	起點	終點	長度	闊度
黃羅路	Wanglo Road	北四川路	江灣路	1,200	30
江灣路	Kiangwan Road	北四川路	公共游泳池	4,500	50
施高塔路	Scott Road	北四川路	公共游泳池	2 000	40
資樂安路	Darrock Road	北四川路	江灣路口	1,700	20
白保羅路	Barchet Road	北四川路	江灣路口	400	20
北四川路	North Szechuen Rd.	租界界線	江灣路	8,000	50
赫司克而路	Haskell Road	租界界線	江灣路	700	30

滬　東　方　面

華文路名	英文路名	起點	終點	長度	闊度
歐嘉路	Urga Road	租界界線	狄思威路	1,000	50
狄思威路	Dixwell Road	租界界線	北四川路	5,000	50
哈爾濱路	Harbin Road	租界界線	歐嘉路	150	40

附越界馬路內之工部局事業。(註一)

A)滬西方面

(1) 兆豐花園 (Jessfield Park), 一名極司非而公園,在曹家渡市場之西,白利南路極司非而路之間,於一九一四年築成,占地二百八十畝。

(2) 靜安寺救火會(Bubbling-well Fire Station)在愚園路地豐路轉角,於一九二二年築成。

(3) 曹家渡救火會(Jessfield Road Fire Station)在曹家渡五角場,成于一九二五年。

(4) 虹橋路拍球場 (Hung-jao Road Golf Club) 在虹橋路羅別根路口西首,面積二百餘畝,于一九二一年間,向鄉民圈買,近年雖經營甚力,然亦僅具模型而已。

(註一) 參觀民國十五年十月十日時事新報之調查。

(5) 虹橋路病院 (Hungjao Road Nursery),在虹橋路麥克里勞路口,佔地約百畝,一九一九年落成。

(6) 西區西童女學 (Public School for Girls Western District) 愚園路七十號,在地豐路口西首,一九二四年落成。

(7) 華倫路工程處(Warren Road Depot)在華倫路白利南路口。

(8) 地豐路工程處 (Tifeng Road Depot) 在地豐路北首盡頭。

(9) 虹橋路工程處(Hungjao Road Depot)在虹橋路可倫比亞路口。

(10) 戈登路捕房第二報警箱(Gordon Road Police Station Police Box No.2)在勞勃生路檳榔路口。

(11) 靜安寺路捕房第一報警箱(Bubbling-Well Police Station Police Box No. 1)在極司非而路白利南路轉角處。

(B)滬北方面

(1) 虹口公園 (Hongkew Park) 在北四川路底,佔地二百六十畝,于一九〇五年築成。

(2) 靶子場 (Rifle Range) 在虹口公園之東,與虹口公園同時築成,打靶者多爲外人,華人入萬國義勇隊者得享同等權利。

(3) 公共游泳池,共有二處,一在資樂安路北四川路轉角處,英文名 Pablic Swimming Bath, 一在江灣路,爲露天游泳池,英文名 Open Air Swimming Pool。

(4) 北四川路捕房 (North Szechuen Road Police Station) 在北四川路狄思威路轉角。

(5) 西童公學 (Public School for Boys) 在北四川路江灣路口。

(6) 漢璧禮男學堂(Thomas Hanbury School for Boys)在赫司克而路底。

(C)滬東方面

(1) 哈爾濱路捕房 (Harbin Road Police Station) 其建築北首之一角,依照洋涇浜章程內規定之界限,已在華界地面。

(2) 桂陽路清潔廠(Kueiyang Road Sanitary Station)

三、越界築路及管理之法理的考察

查工部局之越界築路，本無條約之根據，惟現行章程第六條有云：『租界內執業租主，有關議事人亦在內，會議商定，准其購買租界以外接連之地、相隔之地或照兩下言明，情願收受（西人或中國人）之地，以便編成街路及建造公花園，爲大衆遊玩怡性適情之處。所有購買建造與常年修理等費，准由公局在第九款抽收捐項內隨時支付。但此等街路花園，專作公用，與租界以內居住之人，同沾利益，合行聲明。』

上文已經指明現行章程以制定手續不合，其效力已成重大疑問。卽退一步言之，姑假定該章程有暫行効力，但該章程並無片字道及徵稅與警衞等事。固然，工部局可以辨說『需要』向路旁居民徵稅，『需要』警衞道路，但不應忘徵稅與警衞，均是政府之最高權力，不宜擅行佔有，尤其是在當地政府嚴重反對之下。(註一)良以築路是一事，而警衞，徵稅又是一事，二者不能混爲一談。縱使工部局得以私人資格在界外購地築路，亦當與私人購地建房無異，斷不能實行徵稅警衞，故其實行徵稅警衞，實爲非法行爲。本來工部局亦知此等地段，彼無權過問，故自始卽不敢向之徵稅，只函詢該處居民是否願意納稅，居民多不回答，答者多稱不願。(註二)嗣以需用工部局之水電，與之訂交換條件，始允納稅若干。此可以證明工部局本無權管理越界路地段也。

一九〇七年道台照會領袖領事，聲明越界路應受中國政府管理云：

『一租界外一切涉及法律之事，均應由中國警察局管理，會廨與工部局均不得侵犯與干涉。西人在該處之產業，與華人同受警察局所予以保護上之利益，故必須遵照該處之警察條例。』(註三)

(註一) 夏晉麟：The Status of Shanghai，頁一〇九。
(註二) 參看上文。
(註三) 工部局報告一九〇七年頁三四。

Kotenev謂:『中國政府(以道台為代表)之立場,理論上至為強固……,』(註一) Pott亦謂:『此種立場,理論至為強固,雖則中國警察保護外人財產之力量不足,而且不可靠。』(註二)

吾人且不問中國的警察是否無力保護外人之財產,有如外人所云,卽誠如所云,依理明知界外中國警察不能保護,則不宜在界外置產;其在界外置產,卽應受中國政府之保護。乃始則祕默向界外購置產業,繼則藉口保護,而派警巡邏,終則攫入於居留地的範圍,其用心實難與人共諒。

又一越界築路及警衛理由為:『享受治外法權之外人團體所建築與保有之道路,使此等路不受當地政府之管轄。』此說實尤無理,蓋『享受治外法權之西人,得以租借土地,但領土主權(eminent domain)猶存於該地所屬國。故保有土地人雖具治外法權,然亦不能免除當地政府之管轄。』(註三)

五卅慘案之交涉,中國政府提出十三條要求,其一為:

『嗣後工部局不得在界外築路,其已築者無條件交還中國。』

此可以表示中國人民對于越界築路問題之意見。

(註一) Kotenev:第二本,頁六五。

(註二) 氏書頁一七九。

(註三) 工部局公報一九二六年。

第二編 制度的解剖與觀察

第一章 會議與立法

吾人論上海公共租界的制度，不能不置重點於解剖其機關之組織，及觀察其機關行使之權力。在公共租界的各種機關所行使之權力中，除行政權與司法權之行使，較爲顯而易見，將於第二三章分別論述外，尚有類似議會者之存在，與立法權之行使，爲一般人所忽視。本章於此，特加以考察。

土地章程爲上海租界之「根本法」。其訂立與修改規定由上海地方官與駐滬外國領事商酌，再由雙方政府或其代表批准。(註一)此種類似國際條約之章程的成立及演變，已有專章敍及，茲不復述。

(一)納稅人會議

納稅人會有二：一爲『外人納稅會』或『納稅外人會』；一爲『華人納稅會』或『納稅華人會』。就過去及現狀論，外人納稅會於租界中握有種種設施之重大權力。華人納稅會除間接選一部分董事外，權力實至爲薄弱。故本章敍述將以外人納稅會爲主，而華人納稅會則較簡略。

(甲)納稅外人會議

公共租界之市政爲地方自治制。(註二)土地章程爲其自治之根本法。依現行土地章程之規定，市政權屬於納稅外人。(註三)

(註一)現行章程第二十八款。

(註二)參觀費唐報告卷。

(註三)領事團公使團亦有監督市政權力，見下。

通常稱納稅人會議(Ratepayers' Meeting)即指納稅外人會議(Foreign Ratepayers' Meeting)(註一)、此會議(Meeting)稱爲大會(Assembly)(註二)或稱爲議會(Parliament)(註三)類似而已。依上海洋涇浜北首租界章程,該會實爲公共租界中之主要的(縱不能說唯一的)議決機關。凡合格納稅之外人居住於公共租界範圍之內者,均爲該會之會員。(註四)故納稅人之會議係直接之會議,無須用選舉方法選出代表以組織之。

依章程(指現行之洋涇浜北首租界章程,後仿此)第九條之規定:

『此等發闗議事之人,必所執產業地價計五百兩以上,每年所付房地捐項,照公局估算計十兩以上,(各執照費不在此內)或係賃住房屋,照公局估每年租金計在五百兩以上而付捐者。』

此納稅人資格之規定也。依一九三〇年工部局調查,公共租界內有外人三六,四七一人,其中合格納稅人只有二,六七七人。

納稅人會議有下述二種:

(1)年會(annual meeting)。每年舉行一次,時間規定爲四月初。(註五)現行章程第九條規定『各國領事官又於正二月(英文章程爲二三月)內,宣示限二十一天齊集衆人,會同籌議舉辦上開各項事宜之經費銀兩,并准此會內齊集之人(執業租主,有闗者,離境給據代辦之人亦在內)將抽收捐款及發給執照等事(按後開規例各條辦理)議定施行。』章程第十二條規定:

『公局因一切收進付出賬目,應行請人查閱,俟奉各執業租主公共議定允准,故於請人查閱之後,即將清賬刊呈衆覽,所有

(註一)通稱『納稅西人會議』,但查該會議中有多數日人參加,故改爲『外人』較爲確當。

(註二)費唐報告卷二頁一八。

(註三)此見於 Pearce 所著 How Shanghai is Governed. 氏曾爲工部局總董。

(註四)在越界築路地段之外僑,縱納稅合格,亦不得爲會員。

(註五)此係一九一八年所改定。

執業租主核准公局賬目一事,係於各領事官照章所請年會(即第九款之每年公會)之時舉行。』

又章程第六條甲規定:

『此外委員(地產委員)一人,應由有關者議事人會(納稅人會)以決議選舉之。』

總上三條章程之規定,則納稅人年會之職務爲(一)通過預算,(二)通過待徵捐稅(均見第九條),(三)通過決算(見第十二條),(四)選舉地產委員。(註一)　年會無決定人數之規定。

(2) 特別會(Special meeting),係臨時以特別事故召集之會。章程第十五款規定:

『凡遇酌啓公會議事之時,即可由有約各國領事官(或一位或數位)或房地執業租主(例得有關議事者必滿二十五人寫立允單,方可舉行。)隨時訂期邀請赴會,以便公同商議與租界內大衆相關之事,(所訂之日所議係因何事須先期十天宣示)此特會之例也。特會議事之時,租界各執業租主統計人數,如到場者甚少,須有三分之一,(凡房屋地基執業租主例得議事有關者,或自己到場或離境出門給據與人代辦者,均在此數內)即到場之人,如已有大半書允,則所議定之事,未經到場之有關議事人,悉當照行。當赴會議之時,如有領事在場,即以在任較久之領事官爲會中首領,如無領事官在場,則於例得有關議事諸位之中公推一人,(須允行人數在大半以上)爲此次議事會首。凡照此章在公會議定允行之事,倘係章程內未經提及與大衆攸關者,會首必將此事報明各領事官等,俟其酌定批准之後,方可施行。但事既經議定,限十天後方將領事官批示宣出,倘有人以爲與其(自已產業)有礙,可於此十天限內呈請領事官核辦;若既滿兩月,既經領事官將批准示諭宣出,衆人必當遵行。』

(註一)地產委員之職務見下章

又查章程第十一款規定:

「局董照章酌定之例,除專指局內及所用上下人等事件,必本有約各國領事官駐京欽差,(或其中已有大半位數批准,)及特請衆位執業租主(此實指納稅人)齊集會議應允,方可照辦」(註一)

故納稅人會議之職務,一為「商議與租界內大衆相關之事」,一為「批准」(pass and approve)局董所定之規例(卽附則)。

吾人若欲將納稅外人年會與特別會之區別指明,可依下列各點:

(A)召集之時期——年會定於每年四月,特別會係臨時召集,無一定時期。(章程第九款及第十五款)

(B)召集之方法——年會由領事團及其中過多數,於每年四月於事先通知後二十一天內召集之,特別會由領事一位或數位或納稅人二十五位提議召集之。「所訂之日所議係因何事,須先期十天宣示。」

(C)會議時之主席——年會時之主席,章程上未有明文規定,實際上由到會納稅人推舉(或為領事或為納稅人)由大衆通過。特別會規定「當赴會議時,如有領事在場,卽以在任較久之領事官為會中首領,如無領事官在場,則於例得有副議事諸位(納稅人)之中公推一人(須允行人數在大半以上)為此次議事會首(主席)。」(章程第十五款)

(D)法定人數之規定——年會無法定人數之規定。特別會須有三分之一的納稅人(包括缺席之代表者) (同款)

(註一)英文章程為"and provided also that no by-laws made by the Committee under the authority of those Regulations, except such as relate solely to their Council or their officers, or servants, shall come into operation until passed and approved by the Consuls and Ministers of Foreign Powers having treaties or a majority of them, and the Ratepayers in Special Meeting assembled……" 可知納稅人會議對於工部局訂立之章程與領事團及公使團行使同樣之職權,卽「批准」是也。華文章程分出「批准」與「應允」,反滋誤會。

(E)討論之事項——年會討論之事項,已如上述,即(一)通過預算決算,(二)通過捐稅,(三)選舉地產委員。特別會討論之事項,亦如上述,一爲批准工部局所定之附則,一爲商議與租界內大衆相關之事。後者範圍至廣,可以超出章程規定之事項。去年通過增加華董案,其一例也(詳後)

(F)議決之效力——年會之討論事項之範圍,均見於章程之規定,故其議決無須得上級機關之批准。特別會之討論,可以超出章程之規定。『倘係章程未經提及與大衆攸關者,會首必將此事報明各國領事官等,俟其酌定批准之後方可施行』(章程第十五款)

納稅外人會議通常認爲監督工部局之機關,工部局之行使權力須對之負責(註一)故其權力至廣大。茲依據章程之規定,將其權力分類敍述如次:

(一)關於財政之權限——關於通過預算捐稅(第九款)核准決算(第十二款)與臨時支出(第二十五款)等,該會有絕對之權力。

(二)關於公用地之權限——見於明文規定者如章程第六條云:

『各執業租主會同關議將地段劃歸公局管轄』

即納稅人會議得將必要讓出公用之地段決定之也。同條又云:

『此項照常讓出及既作公用之地,除齊集各執業租主有關人等公同會議核定,允准該地給回原主收回之外,不能由原主自行收回』

即對於既讓出公用地之收回亦須待納稅人會決定之也。

第六條附加之章程中云:

『執業租主(查英文章程即指納稅人)應有較現有者更大之權,俾取得土地以建築新路,延長并加寬舊路,擴張公用營造及衛生設備已佔之地基』

(註一)參看費唐報告卷一百八八。

卽明定納稅人會,須有更大之權力以取得公用之地也。

(三)關於選擧之權限——關於工部局董事之選擧(第十款)均有參與之權。

(四)關於立法之權限——關於工部局制定之附則,納稅人會議有加以批准之權。(第十一款)

(五)關於任用之權限——工部局對於任期在三年以上之該局職員(連同其俸給)非經納稅人會議議准不得任用之。(第二十四款)

如上所述,納稅人會議之權限,乃廣及於一般之市政,而置重點於行政之監督。(註一)

納稅人會議之出席有兩種特殊之制度:一爲複票制(multiple voting) 一人得投數票,如一代表其個人住宅納捐之資格,一代表其公司納捐之資格之類。惟章程第十九條規定:『每一洋行中所發不能過一鬮。』又一爲代投票制(proxy)卽本人因故缺席時,得請人代表出席幷投票。章程第十五條云:

『凡房屋地基,執業租主,例得議事鬮者,或自己到場或離境出門,給據與人代辦者,均在此內。』

又第十九條云:

『屆會議事件時,惟持有此等離境出門,因病未到之特書託辦字據人,方准代其鬮議。』

此兩種制度,均甚特別,尤以後者爲甚。(註二) 說者謂上海公共租界之市政成爲『大班政治』或『寡頭政治』均與上述兩種制度有密切關係。(註三)

依照一九三一年之登記,外人合格之納稅人(卽工部局董事

(註一)參看古川邦彥:上海公同租界法概觀。 見支那研究第十九號續上海研究號。

(註二)代投票制係一八五二年通過。『全世界民主國家中,只有該處(上海公共租界)才有此種制度存在。』(Morse卷一頁三五二。)

(註三)參看費勒氏。

之選擧人)有二九六五人,代表三二四三票。年會無須法定人數,致每年年會時,到者寥寥數百人。特別會之法定數目,只規定三分之一的票數,(不說人數,理由見上,)與通常會議須有過半數以上出席者不同。此亦爲一可注意之奇特現象。

特別會祗須有三分之一的票數,即達法定之人數,理應容易召集。乃上海外人對於工部局事務甚不熱心,(註一)故去年一九三〇年五月二日召集之特別會議(即討論增加華董至五人案)竟直接至一九一九年七月十日通過附則之一次特別會(即改訂附則第三三至三七條)。其間十一年雖有六次召集,均以不足法定人數而流會。(註二) 似此召集之困難,具見該會運用上之弱點。而其組織陳腐,不足以應付日益進展之社會,已無待費詞。

又納稅人會議時,出席者無忍耐心以討論事項,略加申說或討論,即付表決。故只能對於一明顯之議案加以可否(yea or nay)(行使複決權)而不能詳細討論,以獲得折衷辦法——發揮通常議會之職權。(註三)

至於納稅人資格限制過嚴,造成『富豪政治』(Plutocracy)之實,尤爲共見之事實。章程第十九條規定:

『此等議事發圖之人,必所執產業地價計五百兩以上,每年所付房地捐項,照公局估算計十兩以上(各執照費不在此內)或係賃住房屋,照公局估每年租金計在五百兩以上而付捐者。』

則合格之納稅人,當在中產階級以上。而小產,無產市民之利益,顯被蔑視,且以房捐等加重,對於彼等之生活繼續加以壓迫。外人常以『自治』『民治』自詡,(註四) 其實僅有一空名而已。

(註一)原因見下章

(註二) Mac Nair說「好些年來欲從俱樂部與哥而夫球場中召同納稅人出席特別會議都不成功了。」見所著 China's International Relations and Other Essays p. 143

(註三)「納稅外人會議近年來變爲較形式的,其活動範圍亦較受限制,失去昔日之議會空氣(Parliamentary atmosphere)矣」,費唐報告卷一,頁二二九。

(註四)參看費唐報告。

財政之提案,須經納稅人年會通過。立法的制定,須經納稅人特別會批准,(註一)則所謂納稅人會者,實具有通常議會的權力(Parliamentary Powers)(註二)

吾人既明納稅人會議(即指納稅外人會議)具有議會的權力爲監督工部局之機關,則華人言參加租界市政,必須參與該會議方有實效。乃納稅人會議,竟限於外人,華人不得參與。此重大之缺憾,足使華人參政之義落空。(註三)去年四月增加華董被外人年會否決,引起重大之抗爭。後經各國領事極力設法,始由特別會補行通過。當時華人納稅會發表宣言,略云:

『本會確認上海公共租界納稅西人無權討論或決定關於公共租界應有之市民權利。根據此項原則,對於本年四月十六日納稅外人會否決增加工部局華董兩人一案,當然無效。特此鄭重聲明』(註四)

嗣由美國總領事兼領袖領事克寗翰(Cunningham)致函市政府,轉達工部局總裁解釋華董問題,略謂提出納稅人會議係欲得納稅人表示意見,並非彼有決定之權,以求華人對此事之諒解。原函如下:

『逕啓者:案准四月十八日納稅華人會來函內開,本會於中華民國十九年四月十七日正式發表如下之宣言(見上)相應函達,希煩查照爲荷等因;准此,當經譯轉工部局查核在案。茲准工部局總裁復稱,查納稅華人會以爲納稅外人擬決定關

(註一)正式通過及批准章程及附則之增改,係由召集之特別會舉行。而決定應否增改之原則,則年會亦得討論。如一八九五年之工部局報告載該年會第十二條議決案云:『按照加工部局,一八八一年納稅人所定之新章程及附則,須重行修改。依居留地新情形之要求,加以修正。該修改後之章程,須提交領事團,轉請公使團及中國政府批准。』(報告頁二一一。)

(註二)見費唐報告第二卷頁一九九。

(註三)時事新報論云:『該重要之納稅人大會,中國人既不許預聞,則荀使此機關而果一旦提出關於中國人之問題而加以規定,中國人亦祇能聽任其支配。彼華董者至多亦與其他董事立於同等之地位,對於此上級機關之議決事件,當然無可拒絕,則是華董之加入,實際上不過爲幾位中國人進工部局服務而已。』(十九年四月八日)

(註四)見十九年四月十七日上海各報。

於公共租界納稅華人應有之權利,殊屬誤會。蓋工部局深知納稅外人無權決定關於工部局華董問題,而此種權力係在各國與中國官廳之手。工部局提出於四月十六日納稅人年會之議案,就其措辭而言,實明示工部局已悉納稅外人之權限,而此案之提出,全係欲得納稅外人表示意見,應否請求各國與中國官廳設法將工部局華董人數增添等由,准此,領事團擬煩貴市長將上項解釋轉致納稅華人會,並希望納稅華人心中與一般華人間,對於此事或所有之誤會,得以因是消除,實爲幸甚。又查五月二日納稅外人特別會議通過,向有關係當局建設增加華董人數,由三人至五人之議案,已得敝同僚誠意贊襄,並經函達在案,現在已得公使團證實。故本領袖領事深信華人方面將認此種辦法,足以表明租界當局贊許納稅華人欲求進一步參加市政之願望。相應函達,即煩查照爲荷。順頌日祉。』(註一)

此種聲明,謂『全係欲得納稅外人表示意見,應否請求各國與中國官廳設法將工部局華董人數增添,』自亦可以掩飾其行爲。然誠如所云,止於『請求』(即建設),則決定之權全在領事團與公使團,納稅外人會之通過與否,不成問題,更何必於納稅外人年會否決後,再由領事背盡疏通拉攏之力,召集納稅外人特別會重行通過耶?何不直捷了當逕由『各國與中國官廳』商議耶?查一九二六年加入三華董之議案,亦係先由納稅外人會通過,再由領事團公使團之批准,而謂止於『請求』已近於掩飾之詞矣。

又去年(一九三〇年)十一月十四日時事新報載『公共租界工部局於本月十一日開董事會議決華人得選出二人爲工部局地產委員,與目前之地產委員三人共爲五人。惟此事須俟明年四月舉行之納稅西人會始能決定之。華人地產委員選舉之法,須按照工部局華董之產生法而選出之。』(此項消息同樣見於大

(註一)見十九年五月十六日申報。

陸報等）按增加華人地產委員正如增加華董，章程上並無須納稅西人會決定之規定。理論上亦斷無須納稅西人會決定之理，而實際上納稅西人會竟有權決定華人參加市政之一切權力，不可謂非謬妄也。

（乙）納稅華人會

華人本『有納稅之義務卽有應享之權利』之義，自動起而組織納稅華人會，以謀參與租界市政。該會於民國九年（一九二〇年）成立。其宗旨見於該會之章程第二條：

『本會爲發達租界之自治，謀公共之利益與平等之待遇。』

其實行其宗旨之較有效之權力爲選舉『代表大會』。

『代表大會代表八十一人，由會員公選三分之一，同鄉，商業兩團體各選三分之一。』（第七條）

此代表大會爲『選舉團』（Electoral College），選舉華董參加工部局行政。是爲間接選舉，與納稅外人之直接選舉者不同。再納稅華人只能選舉代表三分之一，其餘三分之二由同鄉，商業團體選舉之。則其間接選舉之權力，只能行使於一部分之被選華人，與納稅外人之選舉全數外董者有別。且其會員之財產資格一如納稅外人，而被選資格則特別規定須住在公共租界五年以上。（見該會章程第四條，外籍董事被選資格無此項規定）則吾人指摘納稅外人之資格限于資產階級之處，正可移用。無怪乎有人問『納稅華人會能代表上海市民嗎？』（註一）

該會現有會員，依本年（一九三一年）該會在報上之披露，不過三千許。依一九三〇年工部局之統計，公共租界內，華人有九七一，三九七名，而納稅華人會會員只有三千人許。平均每千人只有三人！依費唐氏之估計，華人之合格納稅人當在萬人以上。（註二）而今該會會員只有三千人許，此不能不認爲該會組織上

（註一）民國日報十七年四月十九日。

（註二）見費唐報告。

之缺憾。(註一)

該會與納稅外人會在法律根據上有一不同之點,即納稅外人會之組織與權力,有現行洋涇浜北首租界章程爲之規定,而華人納稅會則否。攻擊之者,輒指爲無法律根據,(如去年四月增加華董案MacDonald於此點大肆攻擊,見一九三〇年工部局報告關於外人會議之記錄。)(註二)惟自吾人觀之,所謂現行之章程,以未經合法手續,其效力早成問題。(參考法律之依據章)納稅華人會,與納稅外人會均爲收回前之暫時組織,其命運均將於最短期間決定。法律根據云云,固無庸嘵嘵置辯也。

(二)工部局

工部局原本爲行政機關(Executive Committee)。(註三)然同時並行使立法之權力,惟不甚完全而已。(註四)依現行章程第十一條:

『該董局有隨時另行酌定規例(按即所謂附則byelaws)之權,以便章程各項,更增完善。並可將酌定規例,增改停止,但不能與章程相背,須俟批准宣示以後,方可施行。局董照章酌定之例,除專指局內及所用上下人等事件,必奉有約各國領事官駐京欽差或其中已有大半位數批准,及特請衆位執業租主齊集會議應允,方可照辦。』

(註一)該會現正徵求合格會員。

(註二)民國十九年四月二十八日時事新報論述之云:「(上略)麥克唐納爾之演講詞,其攻擊華董,可謂體無完膚。而其所提出之最重要疑問,則爲華董產生之法律上根據爲何如乎?彼華董果以何方法而選出乎?是否由納稅人之祕密選舉而選出者乎?彼輩誠能代表華人乎?彼亦自有其章程乎?彼輩之立足點果何在乎?果有若干數之華人隸屬於所謂華人納稅大會乎?凡此種種問題,吾人均應受有詳細之報告,而後可以言華董之增加。

「吾人雖極端反對麥氏之態度,而却不能不佩麥氏之眼光之銳利,頭腦之縝密。即納稅西人常日所忽視者,而麥氏乃能加以提醒。工部局所不欲研究者,而麥氏乃能力加以注意。蓋就法律上言之,彼工部局之董事,既爲市政之重要人員,則其產生自應有法律上之根據。彼若干名之外國董事,應由納稅西人推選,原已規定于土地章程之中,而毫無問題矣。若華董之推選,則土地章程既並未規定,則應以何法產生,實爲法律上之疑問,無怪麥氏欲加以詰問者也。」

(註三)現行章程第九條將Executive Committee與Council並稱。

(註四)此種權之行使,當然侵犯我國之主權。

上明定工部局有權制定附則,惟其所指定之附則,必須經納稅外人會,領事團及公使團批准,方能發生效力(註一) 其不須商得華人[illegible]之同意,顯係蔑視華方之意見與地位。

自一八九八年現行章程得北京公使團批准以來,工部局本此章程規定之職權,制定或修改之議案經批准成立者如次:

一八九七年七月工部局派定 F. Anderson, H.P. Wilkinson, James L. Scott, G. James Morrison, J.H. Mc. Michael, M. Rohde 六人為委員,組織修改特別委員會(Special Committee of Revison),至一八九八年一月即完畢其工作[illegible]即:

1. 提議之新章程第六條甲——馬路公地;
2. 提議之新章程第六條乙——鐵路;
3. 提議之新章程第三十條——建築物;
4. 提議修改之附則第八條——溝渠;(註二)
5. 提議修改之附則第三十四條——執照費(註三)

一八九八年工部局報告云:

「此提議之新章程及修改之附則,均於三月十一日舉行之納稅人特別會議通過,並從下附之,其後往來的文件,可知關於溝渠及執照之附則,已經加入原有之附則中,其他之增改(按指新加入之章程)領事團之意以為須俟總理衙門之批准,方可施行。」

此等修改新訂之章程與附則,由工部局送領事團,轉請公使團批准,嗣工部局因恐一起批准,不免遲緩,乃另函領事團,請將附則先行批准,後遂由公使團批准了事

一八九九年三月九日納稅人開特別會議,通過附則第三十四條之修正案[illegible]規定賣彩票,畜狗亦須領執照[illegible]後得領事團及

(註一)華文章程所謂經納稅人會「應允」,非等於「批准」,見上。
(註二)會同時尚有提議修改之附則第八條甲(Proposed Ryelaw VIII a)亦成為現行之附則。
(註三)見一八九八年工部局報告書。

公使團之批准。

一九〇七年三月二十日特別會又將附則第三十四條(關於領執照事項)稍加增改。(同年工部局報告頁六二,九三。)

一九一〇年十一月十日西人特別會通過防疫附則(Plague prevention byelaws),後因華人反對,未實行。(同年報告頁一三九至一五三)

一九一七年三月二十一日舉行之納稅人特別會通過修改之附則三十三條至三十七條關於危險貨物,執照費,喧鬧,車上點燈,身帶利器等,領事團不批准。一九一八年領事團加以修改。(一九一八年報告頁七〇B)

其後,工部局所提之附則,最重要者為印刷附律,證券交易所領照附律,童工附律,碼頭捐附律,(註一)曾迭次提出于納稅外人會議,終以華人劇烈反對,納稅外人會以不足法定人數而失敗。(參看附錄)

以上吾人已指出工部局有權制定附則,惟須經納稅人會,領事團及公使團之批准。是項附則,往往關係市民生活,至為重大;其所拘束之市民,華人實佔最大多數;而其施行,竟不須經過華人團體(如納稅會之類)及中國政府之同意,其不平為何如者! 倘其所定附則,受影響者祇限于華人,外人納稅會及領事團公使團等遽加以批准,則華人在法律上竟無可救濟,勢必致激起重大之變故與糾紛。且工部局已得隨時另行酌定規例,只須納稅西人會(應允)經領事團公使團批准,不須問及中國政府,即可附入章程之後,而與章程有同等效力,如此將使章程第二十八款所定『此項章程將來如有更改增添,或所載語言,所給權柄等項有可疑惑之處,即由各領事官與中國地方官會同商擬,必俟各國欽差及中國國

(註一)碼頭捐簡直是修改章程

(註二) Kotenev; Shanghai: Its Municipality anh the Chinese 記述甚詳,欲知詳細者可參閱該書及當時報紙。五卅慘案上正廷等宣言有云:工部局為市政機關,並無立法之權。對于全市華商反對之印刷附律等,竟欲代中國政府而立法矣。

家批准，方可規定，』成爲具文，蓋工部局欲擴大其權力得訂定附則，而取得與章程同等之效力也。

第二章　行政之組織與實況

一.工部局之組織

公共租界中之市政機關爲工部局(Shanghai Municipal Council),又稱『公董局』或『公局』。該局成立於一八五四年英美法三界合併管理之時。其董事(Member)由五人增至七人,九人,十二人。一九三〇年又增至十四人。其下設立之機關,亦由簡而繁,由總而分。現有董事十四人中,其分配爲華籍五人,英籍五人,美籍二人,日籍二人。工部局之重要行政,皆取决於該十四董事組織之董事會。該會復有聘任辭退局中職員之權。董事會於二週或三週間舉行一次。平時如遇重要公文,均分送各董事批註意見。董事會有董事長,或稱總董(Chairman)一人,副董事長或稱副主席(Vice Chairman)一人,由董事中互推之(自來以英人充任,少有例外)。董事長爲會議時主席及對外代表。所有董事,均爲名譽職,並不支薪。彼等均有別種營業,不能常在局辦事。但工部局待理之事甚多,性質又甚複雜,故於董事會之外,又設下列各種委員會

警備委員會

工務委員會

財政稅務及上訴委員會

衞生委員會

銓敍委員會

公用委員會

音樂隊委員會

交通委員會

學務委員會

華人小學教育委員會

圖書館委員會

公園委員會

宣傳委員會(註一)

此等委員會(中文章程譯爲分局)所辦何事,全由公局(董事會)任意調度。分局辦事,不得出分局所當爲之外。分局會議人數極少(即法定人數)亦由公局酌定(章程第二十三條)。各委員會均由董事一人至二,三人參加。其他則延聘局外人充任。各委員會人數不等,少則三四人,多則七八人。工部局遇有某問題發生,通例先由該性質之委員會加以討論,有所決定,再由董事會核准。此等委員會除一二有給者外,大都爲名譽職。當一九二八年納稅華人會推選董事三人加入董事會時,又推舉華委員六人加入工部局各種委員會。近年來工部局委員會加增,華委員之數亦增至十人以上。因董事會董事及委員會委員均爲名譽職,各董事及委員均各經營事業,祇能顧及較重要之問題,決定行政方針。日常事務之執行,概由工部局常務有給公務人員辦理。(註二)

董事會下最高之有給人員爲總裁(Secretary General),係負實際行政之首領。(註三) 其下設總辦處(Secretariat),爲各處之清理機關(Clearing house),各處之間事務上之接洽,以該處爲中介。又工部局一切對外文告,均經該處公佈,故其名特著。遇較重大之事項,爲該處權力所不能辦者,呈報總裁,或再由總裁呈報董事會請示意見。再由董事會提交該主管委員會研究討論,再由董事會核准交付辦理。該處設總辦(Secretary)一人。其下有幫辦(Deputy secretary)二人,及其他較下級職員若干。另有捐務處(Re-

(註一)宣傳委員會係本年(一九三一年)五月八日成立,其職權範圍爲"調查及報告可以如何設法而使民衆對于工部局所辦市政能得一較詳及較確之消息。"該會之報告,一九三一年七月一日工部局公報(華文本)。

(註二)參看民國二十年四月六日時事新報,公共租界行政概狀,及一九三〇年之工部局報告。

(註三)原稱Director General,一九三一年四月改今名。

venue office)爲總辦處之下屬機關,負責徵收捐稅及處置其他捐務事宜。設捐務處處長(Commissioner of Revenue)一人,副捐務處長(Assistant Commissioner of Revenue)一人,及其下屬職員若干。

此外以事務性質不同,設立之各處如下:

商團(Volunteer Corps)

警務處(Police Department)

衛生處(Public Health Department)

工務處(Public Works Department)

教育處(Education Department)

財務處(Finance Department)

公共圖書館(Library)

音樂隊(Orchestra and Band)

華文處(Chinese Studies)

茲將各處現狀略述如下:

(一)商團

商團(Shanghai Volunteer Corps)又稱爲義勇隊,始創於一八五三年。劉麗川之役,該團防衛上海極爲活動,亂後解散。一八六〇年重行組織。初爲另一組織,不屬於工部局,一八七〇年始移交工部局指揮(註一)。

商團設有司令(Commandant)以統率之。該職自一九〇三年來,除歐戰時期(一九一五年至一九二〇年由義務軍官(Volunteer Office)統率外,均由英國常備軍軍官統率,由工部局與英國軍事部(British War Office)商派。

現有各隊之組織如下表:

(註一)靶子場(Rifle Range)即爲彼等練習打靶之用,至今猶有靶子路(Range Road)之名。一八九七年因租界擴展,移至現有在江灣之公園靶子場。參閱 Pott 著頁四八,頁七七至頁七八。

一九三〇年十二月三十一日商團各隊之組織表

現役隊別		軍官	其他各級	總計
總司令部	行政官	10	8	18
	軍醫	13		13
	牧師	6		6
輕騎隊		4	86	90
美國騎兵中隊		3	50	53
野砲隊（榴彈砲）		4	31	35
輕砲隊		3	47	50
工程隊		3	37	40
鐵甲車隊		6	109	115
步兵隊	甲隊	3	72	75
	乙隊	2	53	55
	美國隊	4	99	103
	葡萄牙隊	4	100	104
	日本隊	6	127	133
	中華隊	5	126	131
	上海蘇格蘭隊	4	67	71
	後備隊	2	39	41
	俄國隊	3	107	110
俄國分隊		9	241	250
現役總數		94	1,399	1,439

後備隊別	軍官	其他各級	總計
其他軍官	27		27
輕騎隊		11	11
輕砲隊		13	13
鐵甲車隊		17	17
美國隊		3	3
葡萄牙隊		17	17
中華隊		14	14
上海蘇格蘭隊		12	12
各後備隊人數總計	27	87	114
特別後備隊	2	248	250
現役隊與後備隊總共人數	123	1,734	1,857

(依一九三〇年工部局報告)

其經常支出(連購置費在內)共三六,六六七,〇四三兩,佔支出總額百分之二.二六，又依一九三一年預算,(註一)該團各隊支出二一二,一七〇兩,俄國分隊支出二二八,六八〇兩,共計四四〇,八五〇兩.

商團中之俄國隊,係僱用性質,並非「義勇」。工部局主席直接指揮工部局之實力。在相似之情狀下,其指揮實力之權等於美國之大總統」(註二)

(二)警務處

警察之設立爲時甚久 一八五四年章程有規定雇用更夫,即爲警察之濫觴。嗣以租界面積日展,西僑日多,警察數目,亦逐

(註一)見一九三〇年華文報告，頁三二三至三二四。
(註二)見費勒氏書。

漸加增。(註一)

一八五三年防禦小刀會之亂,警察之需要益切,乃雇用香港之巡官 S. Clifton 為督察員 (Superintendent),另有西人警察八名,一八五五年有西人警察三十名,一八六四年有西人警察一六四名,一八七〇年有一一二名。(註二) 一九一六年開始用日警三十名。

警察處為規模最大之組織,服務人員達四,八七九人,其分配如下表:

一九三〇年十二月三十一日警務處實在人數表

級別	籍別	西籍	日籍	印籍	華籍
處長	(Commissioners)	2			
副處長	(Deputy Commissioners)	3			
幫辦處長	(Assistant Commissioners)	9	1		1
督察員	(Superintendents)	7	1		3
偵探督察員	(Detective Superintendents)	8			
正巡官	(Chief Inspectors)	7			
正探長	(Detective Chief Inspectors)	3	1		3
巡官	(Inspectors)	35	3	2	5
探長	(Detective Inspectors)	8			6
副巡官	(Sub-Inspectors)	55	6	4	42
副探長	(Detective Sub-Inspectors)	25	1		15
巡長	(Sergeants)	69	31	88	169
探目	(Detective Sergeants)	48	4	1	70
試用巡長	(Probationary Sergeants)	213			
試用探目	(Detective Probationary Sergeants)	19			
巡士★	(Constables)		143	594	2,936
探員	(Detective Constables)		9	2	227
本年共計		511	200	691	3,477
額外人員		12	1	30	53

★ 此巡士包括交通警察

該處設有管理處 (Administration) 即行政處,以二處長(警務處長,額外處長)任之。總攬一切警察行政事宜,下有副處長三人,幫辦處長一人,督察員一人,巡官一人,副巡官一人。

設緝捕股及特務股 (Crime and Special Branches),為罪案偵查總

(註一)見另錄,每年警察數目。

(註二) Pott 六九。

部,由一副處長 (Deputy Commissioner) 爲主任,有幫辦處長 (Assistant Commissioner) 助之,下有督察員巡官等若干人。

警區設一總辦事處 (Central Office) 由一副處長主持之,另有幫辦處長三人助之。將全境分爲四區,即

甲區 —— 老閘捕房(Louza Station),總巡捕房 (Central Station)

乙區 —— 新閘捕房(Sinza Station),靜安寺捕房(Bubling Well Station),戈登路捕房 (Gordon Road Station),普陀路捕房 (Pootoo Road Station)

丙區 —— 虹口捕房(Hongkew Station),匯山捕房 (West Hongkew Station),狄司威路捕房(Dixwell Road Station)

丁區 —— 楊樹浦捕房(Yangtszepoo Station),匯山捕房 (Wayside Station),哈爾濱路捕房(Harbin Road Station)

武裝後備隊(Armed Reserve)有副處長一人主持之。又分後備隊(Reserve Unit)與教練所(Training Depot),前者共有一九五人,後者共有四二六人。

每區均有偵探官,與該區警長合作,負責偵緝犯罪事宜,登記犯罪事件,及考察偵緝情形,受總部(即緝捕股及特務部)之指導。該部負責管理一切罪案,考查罪案之登記,及登記後之處置,及各區緝捕工作之連絡等事宜。

一九三〇年之開支,經常開支五,六五一,九五五·〇七,購置費一四八,七九三·〇四,共計五,八〇〇,七四八·一一兩。一九三一年之預算,經常開支六,七〇八,七九〇兩,購置費五〇三,六七〇兩,共計七,二一二,四六〇兩。其槍械如下表:

軍械件數表

湯姆孫砲	騎鎗等	連發手鎗	手鎗
35	1,349	271	4,321

(依一九三〇年工部局報告)

一九三〇年警務處之罪案報告

案別	本年告之經案報數	拒絕調查數	尚待調查案數	證明不能成立或宣佈數	因事實錯誤數	年底裁決未案經數	業經判決之案數				備註
							經判決者	經開釋者	或經緝捕未偵查者	共計	
第一類 侵害人身之重大罪案											
1. 謀殺	34		34			6	17	1	10	28	
2. 謀殺未遂	16		16			1	8		6	14	1死
3. 故殺	40		40		2	1	30	5	2	37	
4. 强姦	12		12	2			7	2	1	10	
5. 穢褻行爲	4		4				1	1	2	4	
6. 墮胎	1		1						1	1	
7. 致人重傷	51		51	1		1	31	7	11	49	
8. 投藥	1		1				1			1	
9. 武裝綁票及謀殺或謀殺未遂	5		5			3	1		1	2	
10. 武裝綁票	32		32		1	7	12		12	24	
11. 拐誘	61	2	59	5	10	1	33	7	3	45	
12. 販賣婦女	12		12		1		10	1		11	
13. 恐嚇信	230	7	223		2	11	41	2	167	217	
共計	499	9	490	8	16	31	192	26	216	443	1
第二類 人身及財產或祇侵害財產之重大罪案											
14. 武裝搶刼及謀殺或謀殺未遂	12		12			1	6		5	11	
15. 武裝搶刼	565	1	564	7	3	40	181	2	329	513	
16. 武裝攔路搶刼及謀殺或謀殺未遂	3		3						3	3	
17. 武裝攔路搶刼	142		142	10		5	43	2	82	127	
18. 徒手搶刼	25	1	24	2			6		16	23	
19. 攔路徒手搶刼	109	1	108	18	6	3	34	6	41	82	
20. 與匪黨爲伍	99		99		1	5	92	1		93	
21. 暴動											
22. 放火	8		8		1		5		2	7	
23. 虧空公款	290	13	277	2	38	14	109	9	103	234	2逃亡
24. 僞造	53	4	49		4	1	22	1	21	48	
25. 拐騙或欺詐	298	12	286	1	20	13	151	10	91	264	
26. 黑夜竊盜	683	6	377	3	1	21	269	3	382	658	
27. 侵入家宅等	566	4	562	1	2	20	185	5	349	543	
28. 侵害商標	22		22		1	1	18		2	20	
共計	2,875	42	2,833	44	77	124	1,119	39	1,426	2,626	4

案別	本告 年之 經案 報數	拒 絕 調 查 數	尚 待 調 查 案 數	證不 明能 或成 宣立 布數	因 事 實 錯 誤 數	年裁 底決 未案 經數	業經判決之案數 經判決者	經開釋者	未或 經緝 偵捕 查者	共計	備註
第三類 侵害人身之輕微罪案											
29. 非法拘留	9		9	1	1		5	2		7	
30. 勒索	167	12	155	8	13	2	105	8	19	144	
31. 虐待幼童	2		2				2			2	
32. 誣告	27		27		3		23	1		24	
33. 恐嚇	38	3	35	2	4	1	23	2	3	31	
34. 賄賂	67		67			2	62	3		65	
35. 姦淫	5		5		1		3	1		4	
36. 毆打	400	85	315	12	37	5	206	28	27	346	
37. 毆打巡士	88		88		2	1	78	7		85	
38. 過失傷害	34		34				28	5	1	34	
共計	837	100	737	23	61	11	535	57	50	742	
第四類 侵害財產之輕微罪案											
39. 攫搶	1,143	21	1,122	14	5	17	751	13	322	1,107	
40. 竊盜	7,239	359	6,880	92	293	152	2,639	61	3,642	6,701	1
41. 收存贓物	162		162		3	4	132	17	6	155	
42. 故意損害	65	5	60		5		40	6	9	60	
43. 徘徊欲行竊	77	1	76		1	2	64	9		74	
44. 私入圍地內房室	40	2	38		6		29	3		34	
45. 剪綹	948	22	926	10	20	10	478	30	378	908	
共計	9,674	410	9,264	116	333	185	4,133	139	4,357	9,039	1
第五類 雜項之罪案											
46. 私鑄僞幣	3		3				3			3	
47. 使用僞幣	33	2	31		2		27	2		31	
48. 私製僞鈔											
49. 使用僞鈔	77	1	76	2	12		54	5	3	63	
50. 非法營業	16		16		1		14	1		15	
51. 淫猥印刷物	55		55				52	3		55	
52. 煽惑文字	168		168		3	9	145	9	2	156	
53. 賭博	73		73	1		1	70	1		71	
54. 私藏鴉片煙等	906	4	902	1	3		888	7	2	901	1逃
55. 軍火	60		60	1	4	1	54			54	
56. 煽動罷工	11		11				8	3		11	
57. 花會	300		300		1	6	288	5		293	
58. 私運食鹽	7		7				7			7	
59. 越獄私逃	8		8			1	6	1		7	
60. 煽動破壞治安	54		54			2	48	3	1	52	
61. 未經分類之罪案	8		8		1	1	5	1		6	
共計	1,779	7	1,772	5	27	21	668	41	8	1,725	1
總計	15,664	568	15,096	196	514	372	7,648	302	6,057	14,575	合五類人數在內

案別	本年新辦案數	年底未判决案數	沒收保金之案數	業經判决之案數	無罪註銷之案數	備註
第六類						
1. 違犯工部局章程	70,543	7	65,884	4,549	103	
第七類						
2. 違犯執照章程或條例	12,587		10,135	2,404	48	

附監犯及童犯感化院

監獄設典獄長一人,副典獄長一人,均由西人充任,其職員見下表:

職員類別	人數
西籍職員:—	
典獄長	1
副典獄長	1
典獄	2
助理典獄	4
正看守員	10
看守員	7
助理看守員	21
女看守員	2
臨時女助看守員	1
印刷員	1
共計	50
印籍職員:—	
助理典獄	1
看守長	4
中士	23
伍長	10
看守員	195
廚守	8
共計	241

職員類別	人數
華籍職員:—	
看守副巡官	1
看守巡長	2
代理看守巡長	7
看守員	47
總獄監	1
代理總獄監	2
獄監	17
共計	77

公共租界共有監獄二,一在廈門路,一在華德路。另設一童犯感化院。一九三〇年費用爲七五〇,八二六・一六兩。

華德路監獄,收容華犯,一九三〇年十二月三十一日拘留有犯人五,六六四名,爲全年最高之數,比上年最高之數多八四四人。下表爲近十年來平均每日該監獄內之囚犯數目:

年別	囚數
一九二一	一,五三二
一九二二	一,五五六
一九二三	一,六一六
一九二四	一,八〇〇
一九二五	二,一一六
一九二六	二,二三一
一九二七	二,四五七
一九二八	三,四六〇
一九二九	四,四二二
一九三〇	五,〇六七

一九三〇年之囚犯按罪刑分類如下:

禁期	囚數(一九三〇年十二月三十一日)
終身監禁	一九四
十年及十年以上	八五三
七年及七年以上	五八三
五年及五年以上	三二〇
三年及三年以上	五七一
二年及二年以上	三七七
一年及一年以上	一,一四七
六個月及六個月以上	八一五
三個月及三個月以上	三四四
一個月及一個月以上	二〇一

二日及二日以上————二〇四
判定死刑————二〇
在拘押中————三五

廈門路監獄本年入獄者共有領署男犯五二人,地方法院男犯二一六人,女犯三一人,又領署女犯一人,亦在拘押中。

一九三〇年一月一日,獄中共有男犯六五人,女犯三人。十二月三十一日獄中共有男犯八四人,女犯三人。

童犯感化院——限於華童,一九三〇年最高數為九五。

(三)火政處(消防處)

太平軍起事時華人麕集租界,房屋均以最低價之材料與工程造成,故易起火患。其時祇於通衢開井貯水,以備應用。在自來水未設時,救火機即以此等井,河,浜為水之來源。一八六三年救火機由美國運來,一八六六年組成義勇救火隊,其初該隊非屬於工部局管理,而大部份經費由保險公司負担。(註一)

救火隊保持其義勇之組織,約有五十年。嗣以租界發展,義勇人員不敷,不得不雇華人專司救火職務。惟以外國義勇救火隊與被雇之華人救火隊頗難和衷共濟,西人鑒於其地位之不利,於一九一九年十二月三十一日四十四人全體辭職。以後,改為雇傭性質,該隊『非特滅火且事預防』焉。(註二)

現有職員如下表:

(註一)參考 Pott 頁六九至七一。
(註二) Edward C. Pearce 之言,見 Pott 頁二三五。

職員類別	額定人數	實在人數	多餘人數	缺乏人數	備註
西籍職員					
處長	1	1			
副處長	1	1			
第三處長	1	1			
第四處長	1	1			
區處長	2	2			
分處長	5	5			
助理分處長	10	10			
處員	26	25		1	
機師	1	1			
助理機師	1	1			
工場主任	1	1			
視察員	1	1			
助理視察員	2	2			
會計主任	1	1			
助理會計員	1	1			
材料股主任	1	1			
督察員	1			1	
總計	57	55		2	
義勇後備隊:	甲段	15人	乙段	3人	

職員類別	額定人數	實在人數	多餘人數	缺乏人數	備註
望亭警職員:					
監督員					
望警人員	22	22			
華籍職員					
事務所及材料處職員	24	24			
汽車夫及救火艇職員	65	65			
救火員	380	379		1	
工匠	63	63			
候警室職工	30	30			
華人訓導員	1	1			
總計	563	562		1	

一九三〇年報告該處經常支出(連購置費在內)共六三四,八七五・五〇,佔經費支出總數百分之三・九二

該處共設七區(連總處在內)

火政總區(在山東路)

虹口區

新閘區

楊樹浦區

靜安寺區

梵王渡區

福州路區

該處共有:

救火機(Machine)四十三個

自動唧筒(Trailer Pump)二個

水龍軟管(Hose Trailer)五個

浮動救火艇(Customs Float)二個

火龍一個

滅火龍一個

一九三〇年既有一救護車,一九三一年一月救護部成立(Emergency Ambulance Service)一九三〇年由視察部視察五〇,七二二房舍,以預防其發生,租界內火警之減少,半係該部之功。(註一)

救火事業,公共租界與法租界,華界均合作,商定各界救火隊以與該界外發生火處距離較近馳往撲救時,須通知關係之火政處。

火政處並設有工廠,終年製造新救火機,改造舊救火機,使合於本地之需要,爲租界節省費用不少。

關於救火練習,除暑令兩月外,通年照常舉行,據一九三〇年工部局報告該處於新史吐倍克(Studebaker)救火機之急救法,已練

(註一)見報告。

習純熟云。

(四)公共衛生處

該處設一處長(Commissioner),副處長(Assistant Commissioners)二人,一管化驗室,一管醫院。一九三〇年有外國職員一四〇人,華人五八六人。一九三〇年該處費用爲九九七,五六一·五三兩,一九三一年預算爲一,二五五,七〇〇兩。

該處分五部辦事:

一,行政部——管日常行政事宜,辦理往來文件,收支,保存及編訂統計,登記傳染病及死亡人數,管理及監督工部局公墳。

二,化驗室

(a)病理化驗室——診斷傳染病症,檢驗牛乳,冰淇淋,製造預防天花痘苗及其他痘苗,檢查疫鼠等。

(b)巴斯德院(Pasteur Institute)——從事於防瘋犬及製造其他特殊痘苗。

(c)科學化驗室——化驗水,牛乳,氣,麻醉劑等飲料食物。

三,工部局醫院

(1)隔離醫院——分華人與外僑兩處

(2)外僑神經病醫院

(3)虹橋路外僑癆病療養院

(4)癆病及花柳病診所

(5)華捕醫院

(6)印捕醫院

(7)華德路監獄醫院

(8)廈門路監獄醫院

(9)犯人自新所

(10)羈押中犯人之醫務視察

四衛生——其主要工作如下

(1)傳染病之調查及消毒

(2)華民死亡之確定及登記

(3)施種牛痘及預防鼠疫注射

(4)滅除蚊蠅

(5)檢查領有執照以及其他之房宇

(6)公共衞生之教育及宣傳

(7)關於指摘公共游泳事宜之調查

設有衞生分處十四所,分配於各區.

五.檢查食物,牛乳,菜場股——工部局有十四菜場,私有四菜場,由其監督。

(五)工務處

工務處設處長(Commissioner)一人,副處長(Deputy Commissioner),一九三〇年用費爲四,一五二,五三七兩,一九三一年預算爲四,四三八,七九〇兩。

該處分爲下列各部:

一.行政部(Executive Branch)——該部之行政與各部之往來接洽.

二.土地測量部(Land Surveyor's Branch)——擬計劃,測量,接洽購得土地以擴展馬路及他項應用,及徵收地稅。

三.構造工程部(Structural and Architechural Branch)——關於一切工部局架造橋樑,灘岸等之設計及其修理

四.建築測量部(Building Surveyor's Branch)——查核界內新建築之計劃及改造房屋或加增之計劃,發給許可證,檢察不安全之建築。

五.溝渠部(Sewerage Branch)——管理溝渠污水之處置,由一總衞生化學家(Chief Sanitation Chemist)監督指揮之。

六.道路工程師部(Highway Engineer's Branch)——修理,維持及清潔現有之道路,及衖路,及建設新路 一九三〇年有道路一七五,九六四英里,衖堂長度五,四二二英里。

又廢物之處置亦由該部辦理。

七.工場部(The Workshop Branch)——維持及修理一切工部局之車輛及機器,及檢查起重機及汽鍋。

八.公園及空地部(Parks and Open Spaces Branch)——管理一切工部局花園,空地及路樹。

九.會計(Accounts)——管理一切處中會計事務。

(六)教育處

教育處有處長一人,現由西人充之。一九三〇年該處用費計七四五,一〇二·八六兩,一九三一年預算計一,一一八,二八〇兩。其中西童學校計五四四,七五〇兩(購置費未列入),華童學校計一五九,五〇〇兩,(購置費未列入)。(註一) 二者相較,西童學校約多三倍;至於學生,則華童學校共有三,二七六人,西童學校共有一,四九一人,二者相較,華童學生約多一倍餘。以多一倍餘學生之華童學校,其經費反僅逮西童學校之三分一,則其中設備簡陋,可想而知。

現有西童公學五所,即:

漢璧禮公學(男中)

西童小學(男小)

愚園路女童公學(中,小合)

蓬路女童公學(中,小合)

漢璧禮女童公學(中,小合)

華童公學(包括計劃中之女子中學)共八所,即

華童公學

育才公學

聶中丞公學

格致公學

女子中學

(註一)

東區小學

西區小學

北區小學

華人教育設有華人教育股,股長一人,由華人充任,(教會中人)計劃華童學校之設施　惟此等華童學校之設施,不遵照吾國教育部之明令,社會人士,早有指斥,認爲侵犯吾國教育權(註一)

(七)財務處

財務處設財務處長(或稱主任)(Treasurer and Comptroller)一人,副處長一人,首席會計一人,會計一人,助理會計等若干人。工部局每年度對於收入開支必先製造預算表,然後依其預算,以爲出納。而負製造預算表之責者,爲財政稅務及上訴委員會。該委員會將下年度之各項經常費與臨時費彙集成表,作一草案,送交各處參酌,或增或減或更正。如經各方認爲妥貼後,再正式送交財務處,由財務處送交總董提出納稅人年會時通過。臨時支出大都屬於改良市政及建設部分。遇財力不濟時,即發行公債。至其收入,則有土地捐,房捐(俗稱巡捕捐,又稱市政捐,)特別房捐,碼頭捐,執照捐等。土地捐每三年估定一次(註二)　現在收取標準爲地價之千分之七(註三)　房捐方面,爲房價之百分之十四。(註四)　特別房捐係越界築路旁之房捐較租界內減收百分之二,現收標準爲百分之十二。碼頭捐之收取標準,見於洋涇浜章程第九條規定,即物價之千分一是也。(註五)　茲將一九二一年來工部局經常收入比較表列如下:

五年來工部局開支比較表,一九三一年收支預算表等列後。

(註一)參看民國十九年十一月十六日申報。

(註二)近有改每年估定一次訊,見民國二十年十一月廿日時事新報及上海各報。

(註三)一九三〇年七月一日由千分之八,減爲千分之七。

(註四)亦係一九三〇年七月一日起由百分之十六,減爲百分之十四。

(註五)民國十年以來,工部局欲將碼頭捐加至「值百抽五關稅之百分三」,因受人反對,納稅西人會不足法定人數,未通過。

一九二一年至一九三〇年經常收入比較表

項別＼年度		1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
地稅		1.326,872	1,328,091	1,595,680	1,594,676	2,177,069	2,161,284	2,552,638	2,934 031	2,934,067	2,749,249
房捐	普通	2,421,843	2,695,032	2,989,001	3,378,973	3,785,087	4,022,334	4,629,335	5,165,746	5,540,679	5,628,933
	特別	76,752	118,458	153,769	173,533	200 825	233,115	269.958	301,073	327,490	325,612
特別廣告捐		2,335	3,501	5,276	6,431	6,285	7,702	11,550	16,618	19,568	16,724
碼頭捐		374,785	379,744	427,364	489,622	464 627	616,633	499,300	692,787	664.963	748,336
執照捐		721,022	821,253	920,024	1,063,219	1,131,189	1,274,965	1,397,9[illegible]0	1,523,648	1,626,120	1,744,178
局產租金		178,784	191,393	180,054	189,776	200,578	229,384	232,740	251,321	238,872	256,232
公共事業收入		848,865	838,523	900,451	1,119,916	1,173,171	1,513,913	1,508,556	1,808,261	1,042,725	1,145,414
雜項			15,205	32,178	12,678	13,578	32,591	69,775	88,229	78,808	64,530
普通收入總計		5,951,258	6,391,200	7,203,797	8,028,824	9,152,409	10,091,921	11,161,792	12,691,714	12,473,292	12,679,208

(註)　特別房捐係指越界路旁之房捐

工部局五年開支比較表*

經常支出	1926 兩	1927 兩	1928 兩	1929 兩	1930 兩	1926 百分數	1927 百分數	1928 百分數	1929 百分數	1930 百分數
商團	123,956.60	139,374.54	155,648.40	208,528.78	330,649.02					
購置費	4,197.34	12,033.37	9,809.19	25,350.87	36,021.41					
	128,153.94	151,407.91	165,457.59	323,879.65	366,670.43	1.25	1.36	1.37	2.50	2.26
火政處	372,872.78	428,724.92	446,582.44	482,464.26	585,880.87					
購置費	41,258.30	23,004.03	15,671.21	17,884.75	48,976.63					
	414,131.08	451,728.95	462,253.65	500,349.01	634,857.50	4.05	4.05	3.81	3.86	3.92
警務處	2,537,464.12	2,937,118.88	3,220,476.64	3,861,180.48	5,651,955.07					
購置費	44,694.61	80,875.44	74,355.06	132,717.59	148,793.04					
	2,582,158.73	3,017,994.32	3,294,831.70	3,993,898.07	5,800,748.11	25.24	27.08	27.18	30.78	35.78
衞生處	774,459.81	865,948.33	845,100.81	821,002.28	978,373.56					
購置費	13,236.82	14,219.18	10,978.20	23,525.52	19,187.97					
	787,696.63	880,167.51	856,079.01	844,527.80	997,561.53	7.70	7.90	7.06	6.51	6.15
工務處	2,461,651.67	2,524,246.83	2,551,985.96	3,012,380.94	4,103,528.23					
購置費	196 264.41	160,906.62	cr. 127,704.85	206,678.30	49,008.78					
	2,657,916.08	2,685,153.45	2,424,281.11	3,219,059.24	4,152,537.01	25.98	24.10	20.00	24.81	25.61
音樂隊	128,681.88	135,421.04	128,444.96	140,183.30	159,814.32					
購置費	1,116.27	2,525.30	1,358.52	1,948.06	3,120.54					
	129,798.15	137,946.34	129,803.48	142,131.36	162,934.86	1.27	1.24	1.07	1.09	1.00
公共圖書館	5,990.11	6,193.84	5,997.78	6,403.54	7,800.00					
購置費										
	5,990.11	6,193.84	5,997.78	6,403.54	7,800.00	.06	.06	.05	.05	.05
學務處	497,001.57	538,070.97	554,593.92	574.130.52	725,391.70					
購置費	6,795.41	8,230.03	9,843.05	9,246.78	19,711.16					
	503,796.98	546,301.00	564,436.97	583,377.30	745,102.86	4.92	4.90	4.66	4.50	4.59
財務處	245,080.95	264,187.98	273,583.48	253,742.76	293,743.17					
購置費	1.257.11	905.47	1,963.58	946.03	981.36					
	246,338.06	265.093.45	275,547.06	254,688.79	294,724.53	2.41	2,38	2 27	1.96	1.82
總辦處	481,547.76	512,862.77	513,929.03	539,616.44	625,582.26					
購置費	1,760.96	1,476.36	3,824.12	1,742.13	2,258.38					
	483,308.72	514,339.13	517,753.15	541,358.57	627,840.64	4.72	4.62	4.27	4.17	4.87
總裁處	39,876.91	38,306.67	45,093.52	34 622.54	46,524.21					
購置費	133.75	36.45								
	40,010.66	38,343.12	45,093.62	34,622.54	46,524.21	.39	.34	.37	.27	.29
華文處					29,001.83					
購置費					1,170.51					
					30,172.34					.19
特別費用	401,457.23	851,986.88	644,196.32	642,066.53	1,054,197.51	3.92	7.64	5.31	4.95	6.50
利息	1,555,763.84	1,779 982.96	1,856,049.87	cr. 1,646 295.88	cr. 979,201.39	15.20	15.97	15.31	cr. 12.06	cr. 6.04
公債之償還	314,128.00	386,373.00	378,812.00			3.07	3.47	3.13		
經常支出總數	10,250,648.21	11,713,011.86	11,620,593.21	9,440,066.52	13,942,470.14	100.18	105.11	95.86	72.76	85.99
盈餘	不足 18,297.73	不足 569,517.24	501,603.97	3,534,829.94	2.271,567.57	不足 .18	不足 5.11	4.14	27.24	14.01
經常總收入	10,232,350.48	11,143,494.62	12,122,197.18	12,974,896.46	16,214,037.71	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

*依一九三〇年工部局報告

一九三一年收支預算表

(甲) 經常收入

項別	兩數
土地捐	3,900,000
房捐	6,125,000
特別廣告捐	20,000
碼頭捐	750,000
執照捐	1,829,950
局產租金	295,000
公共事業收入	1,256,350
雜項	492,000
上年滾存餘款	2,271,570
總計	16,939,870

(乙) 經常支出

項別	兩數
商團	440,850
火政處	693,630
警務處	6,708,790
衛生處	1,255,700
工務處	4,438,790
音樂隊	182,930
公共圖書館	8,020
學務處	
學務委員會	5,250
學務監督辦公處	33,620
西童學校	344,750
華童學校	375,160
補助費	159,500
財務處	325,380
總辦處	746,370
總裁辦公處	50,020
法律處	72,720
華文處	50,310
普通費用	849,630
各處購置費用	1,560,8[illegible]0
除去利息佣費等	696,000
收支相抵盈餘	313,070
總計	16,939,870

(丙) 臨時收入

項別	兩數
上年滾存餘款	3,344,700
上海電力公司	14,134,800*
餘地售得之款	250,000
雜項	263,000
收支相抵尙欠	350,750
總計	18,343,250
附註	*依照一九二九年八月八日所訂合同規定分付之款

(丁) 臨時支出

項別	兩數
橋樑	126,500
隄岸	30,000
陰溝	91,700
汚水溝	352,000
碼頭	299,500
地產	598,300
房屋	6,167,970
馬路	2,300,000
養老金基金尾數	251,290
公債還本等	8,125,990
總計	18,343,250

(八)公共圖書館

公共圖書館有圖書館管理員一人,事務員若干人。一九三〇年共購二七一本新書,全年會員借出書共四五七五〇册,其中四〇〇三二册均屬小說類,其他爲歷史遊記等。全年到圖書室閱書報者凡一二七七五人。其中書籍幾全爲西文。

(九)音樂隊

音樂隊有隊長(Conductor)一人,副隊長一人,樂師四十二人。據一九三〇年工部局報告,從十月十九日至十二月三十一日每次平均聽衆爲七五〇人,前數年僅三百人許,因所奏多西樂,華人少能欣賞。聽衆平均數七五〇人中,華人僅一二五人許。該隊年耗一六二,九三四兩,此數卽市民一年中所負担少數人之享樂費也。

(十)華文處

華文處初祇有一繙譯員,一書記。一九三〇年來,大加擴充。現設有三股,卽(一)華文學習股,(二)繙譯股,(三)華文公報股。一九三〇年初,祇有華文學習股,由華文處處長(Director of Chinese Studies)充之,自兼繙譯員。後以事務增加,添設繙譯股。同年十月出版工部局華文公報,每週一册。規定工部局若干處職員須習華語,多數巡捕須習上海話,並有考試以定及格與否。

此外尚有所謂地產委員(Land Commissioners),其職務有三:

一.公斷讓出公地事件,決定價值——當(甲)工部局建築或擴充馬路,倘當事人有何陳述或要求,卽由地產委員斟酌決定(第六條甲)(乙)界外當局欲收買租界基地建築鐵路時,由地產委員估價。但其所付地價應於地產委員按照公平市價所定者外,加給百分之二十五(第六條乙)

二.公斷路旁執業人應分担之工程費——執業西人對於公局所定其個人所應支出之部分有不服者,於分担數目公佈後三

個月內,有權陳述於地產委員。地產委員應斟酌因修築新路所增漲之利益,並將陳訴基地嚹入馬路之多少,與鄰近地基比照觀之。且應斟酌此項基地之特殊形狀及此外一切情形,而裁判此項陳訴。並應依其所認爲公平者,承認或減少公局所定之分担數目。』(第六條丙)

三.對於工部局所定之建築物之章程或規例表示意見——『此項章程須提出於地產委員徵求意見,但地產委員不得否决。』(第三十款)

地產委員之人數及其產生法——『地產委員應由三人組織之,依下列方法指派:其一人由公局於每年一月十五日以前指派,其一人由租界註册業主出捐(納稅)在每年十兩以上者,於選舉局董之日在公局內發鬮(投票)舉出之。有權出鬮之業主二人,得於選舉日一星期前向公局指出候選人姓名。屆選舉日,公局應將候選舉人姓名在局內揭曉。如所指名者只有一人,應卽以該員爲委員,無須發鬮。此外委員一人應由有關議事人會(納稅人會)以議决選舉之。(有關業主二人得於會議前一星期向公局指出候選人姓名,公局應將候選人姓名與會議議程同時公告之。如並無依法指名之人,應在會議席上提議選舉之』(第六條乙)

任期爲一年——地產委員三人均應於有關人年會之次日就職,並於次屆年會後離職,但有懸案,應待其處理者,不在此限』(第六條乙)

資格之限制——『凡公局有俸人員不得被選爲地產委員。』(第六條乙)

出缺之補充——『在一年中,如有缺出,應由原指派該出缺委員者指派或選舉補充之,如有必要,得召集有關人臨時會。』(第六條乙)

裁決之期限——『委員之裁决應於事件咨送後一個月內,或經全體或過半數委員認爲應行延展之期間內爲之。』(第六條乙)

委員之費用——『地產委員公費應由公款內支出，委員薪給或由公局按其服務所需之時間酌定，或預定之。』（第六條乙）

此地產委員權力甚大，其裁決爲最後的。現有委員三人，均爲西人，華人竟無一人參加。納稅華人會曾迭次要求加入華委員，均遭拒絕。最近（一九三一年十一月十四日）始由董事會議決加入華董委員二人，惟須俟明年四月納稅西人會通過。（參看上章）

一九三〇年經該委員（亦稱委員會）公斷者凡十一件

二．工部局之產生及其職權

工部局董事之分配，頗有畛域之見。華董於一九二八年始有三名，一九三〇年增至五名。現有外董九名，其分配爲英五，美二，日二。除去年華董增至五人外，英董自來佔最大多數。一八五四年來，美國每年至少有一人。一八七三年至一九一四年間，幾乎每年均有一德人。一八七九年至一八八八年間，常有一法人或丹麥人。一八九〇年至一九一四年工部局董事九人爲英七，美一，德一。一九一四年末（歐戰關係）德董被排去，以俄董繼之。一九一六年始有日籍董事。一九一六年至一九一八年間爲英六，美一，俄一，日一。一九一八年末俄席亦落（以內部革命關係）。一九一九年後，美席董事常爲二。一九二七年日董增至二名。一九二八年加入華董三名，一九三〇年增至五名。同年美董因提出候選人多至三名，結果失落爲一名。一九三一年始恢復常態。（註一）

此種依國籍分配之辦法，武斷而悖理，全依各國之實力爲轉移。觀於上述各國董事之起伏，可以知之。（註二）華人佔市民之最大部分，其納稅額佔總額之最大部分，（註三）乃一九二八年以前，

（註一）參看費唐報告卷二，頁一六六。

（註二）費唐君實認爲多年未經各國友誼的商妥，見卷二，頁一六五。

（註三）一九二七年工部局公報發表估計，謂華人納稅佔總數百分之五十五，費唐法官謂近來當不止此數（見報告卷一，頁一三八）。此種估計不易正確，因所佔之西人房捐及地稅等均有華人繳納之部分在也，其中情形至爲複雜。

竟無一名參加,謂非殖民地式之管理,不可也。

董事選舉人之資格,見於章程第十九款:

『此等發關議事人,必所執產業地價在五百兩以上,每年所付房地捐項,照公局估算計十兩以上(各執照費不在此內,)或係賃住房屋,照公局估計每年租金在五百兩以上而付捐者。』

董事候選人之資格,亦見同條之規定,即:

『其堪充董事者,必名下所付房地各捐,照公局估每年計五十兩以上(各執照費不在內),或賃住房屋,照公局估每年租金計數一千二百兩而付捐者。』

其選舉方法,均有章程規定。可作如下說明:

一。定期選舉——『有約各國領事官,或其中已有大半位數,於西曆每年之正二月初旬擇定日期,(必於兩禮拜之前,宣示於衆。)按照後開章程,選舉辦事公局之董事。』——第九款。

二。提出候選人——『凡例得議事有關之各西人兩位,可保舉一照章合式之人充作公局董事,一作正保,一作副保,繕立保單,簽名爲據。並取具該人願充董事之字據,於擇定會選董事之期七日以前,必送交公局經理人 (Secretary) 或所委專辦此事之人接收。』——第十八款。

三。刊布候選舉人名——值年董事『於收單(票)限滿之次日,將所保之人名登記清册,宣示懸榜於大衆共見之處,並刊入西字新聞紙內。』——第十八款。

四。舉行投票——『倘屆期而保充董事之名數已過九位,則值年董事即派兩人專司其事,在擇定會選董事處所,接收各執業租主(按包括有關人)之關單(即選舉票)公局所派之兩人執有房地執業租主例得議事入公會發關者姓名清册,於各有關人親到場者,按册給以一單(單上係被舉待補董事之各位姓名。)俾在單內聽其將情願具保之人名,用筆圈出,勿逾額定九員之數,簽字爲

據。即將此單封送置於公局特爲此事而設之箱內,從擇定選舉董事之日起,至次日截止。(係接連兩天,第一天早十點鐘起至午後三下鐘,次日早十下鐘,至午後三下鐘止)』——第十八款。

五. 開票——『立由公局另行特派兩人,開箱查看,將單內圈保最多之九位檢出。此九位即可定爲値年董事。』——第十八款。

六. 候選人恰在額限內之辦法——倘係充員數恰在額限內(或九員以下,或五員以上)即毋庸如此,(此指給單,簽字,圈名,置箱等事而言,)逕於接收保單限滿之次日,宣示於衆,懸榜登報,足定値年局董之位矣』——第十八款。

七. 候選人不足額之辦法——『若所保員數較少,不足五位(四人以下)亦於收單限滿之次日,由値年董事將冊載有圈人名刊入日報,至選舉之日,特啓一會,赴會到場之有圈人,或發圈或另有別法酌添董事,以符額限,(極少須有五人)(註一)此數人即定其爲値年公局董事。』——第十八款。

八. 補選缺額——『公局値年董事遇有一二位缺出,其數不過三員,即由現任値年董事公同會議(照從來例行)以補其缺;倘空缺多至三員以上,則選舉所缺董事補任之事,必全照第十八款辦理,(第二十款)——本條規定即董事有權推選缺出之董事,實屬奇特之辦法。

董事選出之後,其進行可作如下之說明:

就職日期——新董事就職日期,總在外人納稅會年會之後。年會時『公局任事將滿之董事,其賬目照第九第十二款經人查閱,在年會核准報銷之後,即行交卸,新董事上任接管。』——第二十一款。

選舉總董(主席)——『新董事接任後,於第一次會議,即公同選舉二位爲會首,一正一副,以一年爲期。凡會議之時兩位會首,倘不在場,即由各董事臨時自推一人權代其任。』——同款。

(註一)現已定爲十四人。

董事會議——『凡赴會議,極少須在三人以上,方可定議施行。』——第二十二款。『董事會議之時,倘有事須公商者,或允或否,兩邊闔數,各得其半,則儘有會首闔之一旁是從。』——同款。卽主席有決定票 (Casting-vote) 也。

董事任期——總董董事,均任期一年(同款)連選得連任。

董事性質——董事爲名譽職。所謂名譽職,卽爲專務職或有給職之對待。故董事均有其他經營之業務。近年來居留地日益發達,待辦之事務日繁,名譽職之董事,僅決定行政之大政方針,一切施行,均由董事會以下之有給吏員行之。

工部局之職權,依章程規定,可分述如下:

(一)關於市政設施之職權——依第九款之規定,得(甲)興造租界以內各項應辦工程及常年修理之事,(乙)租界全境,應行妥當整治清淨,設立路燈,儲水灑地,以免塵污,開通溝渠,(丙)設立巡査街道巡捕,(丁)籌備公局所需公用基地房屋,或租或買事宜,(戊)築新路及擴大路面等。——第六款。

(二)關於財政之職權——『將照章捐項抽收及已存捐款存候照例支用。』——第十款。『倘有不遵章付捐者,卽由局董投該管官署控追,並將欠捐人房地扣留作抵,或抄取貨物器具,拍賣抵償。』——同款。

(三)關於公用地之職權——(甲)推廣開築馬路之路線,得由公局擬定。——第六款。(乙)新路或推廣路之工程費用,路旁執業人負担之數,由公局定之。——第六款內。

(四)關於使用人員之職權——『公局因照此章程辦事,應行委派僱用之上下人等計若干名,均歸公局核定;所須月支工費,由公款支付,並可酌定規例,以便管束此等人,或任用或辭退,悉聽公局主裁。』——第二十四款。並得設立委員會(卽分局,見第二十三款),及派地產委員一名(見第六款甲)。

(五)關於立法之職權——工部局爲實行章程,得制定,廢止或

修改附則之權,惟略受限制,(註一)又得制定取締建築物之規條——第三十款。

(六)關於訴訟之權——工部局具有訴訟人之能力,得為原告或被告。——第二十七款　其為被告時,不受一國法庭之管轄,而由另行組織之『領事公堂』(Court of Consuls)裁判之。(參看司法章)

以上所述各職權是其權力所在,亦即其職務所在。(註二)　此外,該局職務,尚有:

(一)開呈公款賬册——『公局酌將公款照新開應行支付之賬,以備與大衆有益有用而支付者,不得逾年會核准或特會核准所開支付之數。每年現任董事將滿之時,必將一年中經手收進付出各項款目開載清册,呈候衆覽,此清册於年會定期之前十天宣示。』——第二十五款。

(二)調查選舉人(即納稅人)——『凡例應有關者,均名列清册,存於公局。由局內辦事人於西歷十一月初一日起,從速查核,將應行增減之數,照公局酌定,(即酌定如何宣示為宜,參看英文章程)宣示於衆。』——第十九款。

工部局之行政責任,可說明如次:

一.對納稅外人會負責——工部局之支出,不能超過納稅外人會通過之預算(第九款。)　決算亦須納稅外人會通過。(第十二款。)　其他特別事項之設置,亦須得納稅外人會之批准。(第十五款)。

二.責任不歸於本人——『凡公局董事等項人及遵奉公局指示之董事經理人勘工人巡捕頭與另行僱用之上下人等所辦事件,寫立合同,實係遵章照辦,如因此有被控而索之事,其責任決不歸於經手之本人。』——(第二十六款。)　『惟將應受之責任,專歸於公局之產業。』(第二十七款。)

(註一)參看上章。

(註二)參看支那研究續上海研究號古川邦彥:上海公共租界法概觀。

此外工部局行政又受領事團及公使團之監督 如(1)工部局與華官交涉,須由領事等轉達,(註一) (2)每年由領事團召集納稅人會議,遇必要時,得召集臨時會議,由領袖領事主席,(3)納稅人特別會通過之特別事項,『倘係章程內未經提及與大衆攸關者,會首必將此事報明各領事官等,俟批准之後,方可施行,』(第十五款) (4)制定附則,必須得領事團及公使團之批准,方能生效,(章程第十一款) (5)被控告時,由領事團組織之領事公堂審判,均爲領事團或公使團監督工部局行政之處 此種影響,將使公共租界之所謂『自治』之面目日非 即公共租界並非眞正自治之區域,其上有數種監督機關,如領事團及公使團之類,而後者實操(至少從法律上觀察如此)公共租界行政之最後的權力,使公共租界之性質,接近於『公共殖民地』 近十年來公共租界迭遭重大事變,均賴列强(領事團及公使團所代表之母國)遣派軍軍之保護而得安全,此將益增工部局行政(亦可說整個租界之設施)依賴列强意旨之實(註二)

三,行政實況的考察

工部局之指導部爲董事 董事之分配依據國籍,規定爲英五,華五美二,日二 此種分配既不以納稅人數爲比例,又不以納

(註一)民國二十年(一九三一年)四月二十二日申報載『外交部長爲謀上海租界發生交涉案件,迅速結束起見,業已責成本市市政府直接向工部局交涉,較爲便利,如非地方案件,仍由外部與駐華各公使辦理,聞已咨請市政府查照矣』云云,是則略有變更矣。

(註二)世界新聞社譯密勒氏評論報云:『………工部局曾屢次表示其行政地位,不受代表列强之滬領事團之制裁,然在事實上已屢屢證明列强對於公共租界實握有最後之處斷權。 工部局不論願否,非順從列强之意思不可。 其故何在? 蓋以上海有事時,外僑之保護費,常由各國本國人民負担之也。 如去年列强派大軍來滬,所耗給養費甚鉅,故目前,英下院中常稱派遣英軍來華之經費截至現在止,計共四百五十萬磅,此數折合華幣爲五千萬元。 又美日意等國派軍來華經費,大約合計亦爲五千萬元,總計之,則爲一萬萬元。 此一萬萬元用於上海者幾何,不能確言.但總計當佔百分之三,卽華幣七千五百萬元也。 此卽上海外僑(連日本二萬人)及其財產之保護費也。』(申報,十七年十二月三日) James P. Davis 謂:『上海之領事團對於地方事件,較任何處者爲有獨斷之權。 實在是在國際關係史上佔了獨一無二之地位。』見 Current History 1926, Shanghai: A City Ruled by Five Nations.

稅額數爲比例。(註一) 章程上並無規定一個丹麥人或瑞士人不能當選爲董事,事實上永無當選的希望。

選舉人及被選舉人資格過嚴,須資產階級(中產階級似尚不合格)才有參政之機會。而無產市民之生活不特毫無改善之可能,且日受壓迫,至於不堪設想。(註二)

依一九三〇年之調查,三六,四七一人之外人中,合格之選舉人,只有二,六七七人,合格之候選人只有一,三〇五人。華人每千只有三人許爲合格選舉人,且僅爲選舉一部分(三分之一)代表,再由此代表選出五個華董。至於候選人則千人中僅一二人耳。且因複票制及代表制之採用,致參政及施政之權,益集中於富商之手。密勒氏曾揭破其中之秘密云:

『欲明瞭誰決定選舉之舉行,誰爲候選人,將提出何種議案供衆討論,實爲有趣之事。此等事件由極少數代表商業經營的人決定,恐怕不過二十人。工部局的董事,不屬於此寡頭之團體,除偶爾外,只有該小團體容納之份子,才可當選爲董事』(註三)

氏無以名之,名之曰『大班寡頭政治』(Tipan Obligarchy) 並加以註釋云:『大班是個洋行的經理,因與總公司(home office)遠隔,故大商號銀行船公司的大班具非常的權力。彼等於其屬員雇員操縱自

(註一)參看費唐報告之批評第五節。

(註二)現代評論一七五期論之云:. 被選舉人的資格限制過嚴。 被選舉資格定爲: 甲項『年付房地各捐在五十兩以上者。』或乙項『年付房金一千二百兩以上而付捐者』,這種資格顯然是限於中產階級以上的市民,而不能普及於一班納稅人。 現在租界中資產階級所感受的痛苦,是綁票團,強盜的橫行無忌,使他們的生命財產常常發生危險,所以中產階級最希望的是租界內有強有力的警察制度。 在中產階級所感受的痛苦,是房地租金太昂,壓迫他們的生活,所以中產階級所希望的是租界內有裁制地主房東的過當利益的當局。 強力的警察制度,非有充裕的經費不行,這種經費,當然是以房地捐的形式,向一班市民徵收的。 房地租金愈昂,房地捐也隨之愈多。 在資產階級誠然是不足介意,而在不怕綁票團,強盜關光顧的中產階級乃至小產無產階級,就不免痛苦萬分了。 這種矛盾的現象,不能改善,那麼資產階級的當選,將使兩者間利害衝突的程度愈爲增高,不免發生不良的結果。

(註三) China, where it is and why, 頁三一〇。

如,為在西方各國所不常見。』上海之教會團體代表,亦斥為『太過於寡頭政治。』(註一)

政治既由少數人操縱,則其設施為謀少數人之利益,自在意中。依一九三〇年工部局報告,警務處當年支出已達五,八〇〇,七四八兩,佔支出總額百分之二五·七八即市民三分之一的捐稅,均用於維持巡捕房之費用。少數資產階級惟恐盜匪之光顧,不能不出市民之汗血以保彼等生命財產之安全。他如教育經費祇有七四五,一〇二兩,佔總支出百分之四·五九。公共圖書館支出僅七,八〇〇兩,佔百分之·〇五。而音樂隊支出竟達一六二,九三七兩,較前者多至二十倍多!此等事實(註二)足以證明下列教育團體代表之批評。

『華人批評居留地行政由少數人操縱,謀少數人利益,不能完全否認。』(註三)

及夏晉麟氏之指摘:

『一言以蔽之:工部局只為保護少數西人的利益,而受治於尤少數的人。』(註四)

再則,該局重要職員均為英人。除美人費信惇(Fessenden)自一九二九年來被任為總裁外,自來均以英人充任。其他如商團,火政處,警務處,衛生處,工務處,財務處等處長及重要職員,無不以英人充任。華人職員均居低級,受西人之指揮。地產委員三人有估計地價全權,(其估價為最後的,)華人無一人充任。

『查租界土地,華人所有者居大多數,而西人所有者僅賜永

(註一)費唐報告卷二,頁二十一。Jesus 亦斥為寡頭政治,見氏書頁二四九。Mac Nair 謂:『此大都市實際上由寡頭政治治理。』見 China's International Relations and Other Essays, p. 145.謂:『上海工部局並不能代表上海之外人,而其行為由幾個富商和領事團支配,殊非過言。』並見Great Shanghai Number, issued as a Supplement for Dec. 1926, The Building of Greater Shanghai.

(註二)參看 112 頁之工部局五年來開支比較表。

(註三)費唐報告卷二,頁二四。

(註四) Status of Shanghai。

租性質。今竟反客爲主,以評定地價之重任,旁落外人之手。其中委員,並無華人當選。如其地爲西人所有,則維護惟恐不周;如其地而爲華人所有,則估有而可以不償價。喧賓奪主,實可痛恨。』(註一)

西人(亦即是英人)既大權獨攬,對於華人利益顯加歧視。華童學校之經費僅達西童學校之三分一。醫院設備,華人與西人相較,亦有類似之不均。工部局市廳圖書館只有少數西書。工部局公園直至一九二八年始行開放。『甚至中國第一商埠之上海外灘公園,揭有「華人與犬不得入內」之牌示。』(註二) 此種事實可歸納於赫孫教授(Prof. Hudson)之一語:

『公共居留地不是謀佔人口額百分之九十五與納稅額百分之六十之多數人的利益,而是謀佔人口額百分之四,納

(註一)見章末附錄納稅會兩工部局請改組地皮委員會。

(註二)In has gone so far that in the park along the waterfront in Shanghai, the chief port of China, there is displayed the sign "Chinese and dogs not admitted." K.S. Latourette p. 236.

關於開放公園之交涉,已始于一八八五年。(見一八八九年工部局報告,同年三月道台與領事,領事與工部局往來函。)一八八九年三月十一日復由江道台致函領袖公使交涉此事。函中轉陳華商之意見云:『吾人非以公園有特別趣味,非去不可。此等公園設于吾國境內,其主要經費又由華人担承,而不容吾人越入一步,殊爲不公。此無殊輕蔑吾人,且損吾國家之尊嚴。』

道台並附言云:『該商人等之請求,似非無理及輕率。吾意公園已建設于中國政府管領之地面上,華人又曾担負設立之費用,則華官及華人或端正整潔之華人,欲入往遊覽,西人自不當加以阻止。』(見同上報告頁二二七至二二八。)　工部局總董 John Macgregor 覆函領袖領事,謂幾年前已容許高尚華人經請求後發准可證入覽,每次所發以一星期爲限云。(見同上)

又外灘公園迭經工部局請求,始由江道台于一八八九年讓出官地一又十分之八畝,于一八九〇年落成開放。開幕時請道台蒞園。工部局總董 Macgregor 致詞云:『貴道所知,此處原爲荒涼地段。工部局現設立公園,供各國人士遊息。依照貴道所核准之規條,中外同享。』(一八九〇年工部局報告頁二〇〇。)

但實際上仍持閉關政策。

稅額僅達百分之四十的少數人的利益』(註一)

至於工部局行政之腐敗,亦可由事實證明。一九三〇年工部局報告謂統計全年成立武裝綁票案,連圖綁未遂者在內,共三十六件。武裝搶刼及武裝搶刼未遂之案共七百零二件。該警務處長亦自認『上海之普通罪案並不特多,惟武裝罪案,則堪稱異常!』(註二) 以市經費三分之一以上用之於捕房,而其治安可虞如此,實堪詫異。大陸報謂『其重大原因,實在市政當局未能重新組織其自身,以應付此新時局耳。蓋今之市政機關,組織於半世紀以前,當時上海尚是一小鎮,今已爲世界最大都市之一。……依吾人觀察,目下上海罪案情形,其深切之主因,乃在所謂公共租界內之陳舊的市政形式』(註三) 他如煙賭之盛行,娼寮之林立,非法營業之繁多,均足以證明其行政之窳敗。欲去積弊,非將租界交還,與領事裁判權取消,殆難有望。

(註一) Manley O. Hudson: International Problems at Shanghai, Foreign Affairs, Oct. 1927. 依一九三〇年之人口調查,公共居留地內共有人口一,〇〇七,八六八名。內華人九七一,三九七名,佔總數百分之九六·三九。外人共三六,四七一名,佔總數百分之三,六一。又關于上海公共居留地設施,祇謀少數外人利益一層,可參觀 C. L. Hsia: Statns of Shanghai, 頁一二七至一二八;王世杰:上海公共租界收回問題。

(註二)見一九三〇年工部局報告警務處報告。

(註三)見東方雜誌第二十四卷,第二十一號。又 Prof. Hudson 亦謂『其市政形式陳腐』。見 Foreign Affairs Oct. 1927.

第三章　司法之過去與現狀

上海公共租界之司法情形,極爲複雜。就管轄範圍言,可分爲三種:(一)屬於領事裁判權案件之『領事法庭』(Consular Courts)及英美兩國所設立之法院。(二)受理工部局爲被告案件之領事公堂(Court of Consuls)。(三)受理租界內其他一切案件之法院,先爲會審公廨,後改爲臨時法院,今則爲特區法院。第一種不限於上海公共租界,敍述從簡;第二第三種則爲上海公共租界特有之制度,將較詳述之。

(一)屬於領事裁判權之法庭。

屬於領事裁判權之法庭,吾人欲加敍述者,爲各國通有之領事法庭與英美二國特設之高等法庭,茲分述之:

(甲)領事法庭　領事法庭係根據條約而組織,凡享有領事裁判權國之人民,在中國境內爲民刑訴訟之被告時,卽由該法庭審判。計在上海公共租界設有領事法庭者,有比,丹,意,日,荷,挪,葡,西班牙,瑞典,瑞士,巴西等十二國。除意與日二國之領事法庭特設審判官外,其他各國均以領事充之。

(乙)英國高等法院與上訴法院　英國在上海公共租界內設有高等法院與上訴法院兩機關。高等法院(Supreme Court for China)設立於一八六五年,當時兼管日本,稱爲The Supreme Court for China and Japan. 後因日本已廢除領事裁判權,故改今名。該法院受理在華一切民刑案件,卽屬於地方法院者,亦得受理之;而以離婚謀殺等特定案件,爲其專屬之管轄。該院設有正推事一人,副推事若干人,均由英王任命之,以曾在英格蘭,蘇格蘭,愛爾蘭律師公會中享有七年以上之資格者爲合格。以該院之管轄及於中國全境,故其正副推事得隨時巡迴各地領事法庭轄境,並得在各地開

庭。又一爲上訴法庭(appealcourt),以法官三人組織之,對於民刑案件,皆可受理。凡地方領事法庭判決之民事案件,其訴訟價在二十五鎊以上者,得向該法庭上訴。其下者,須得地方法庭或上訴法庭之許可。惟刑事案件,則無論輕重,均得向該法庭上訴。訴訟案件,對於上訴法庭判決有不服者,得於法定期限內,上訴於英國樞密院。

(丙)美國在華法院與美國司法委員法院 美國在上海所設立之司法機關,爲美國在華法院(The United States Court for China)及美國司法委員法院(United States Commissioner for China)兩處 美國在華法院,成立於一九〇六年,其地位與該國之地方法院等,由法官一人,檢察官一人,執達吏一人,書記官一人,及委員一人組成之。第一審受理不屬於各地法庭管轄之民刑案件。凡得在領事法庭起訴之案件,亦得向該法院起訴。第二審則受理關於各領事法庭及美國司法委員法院判決之上訴案件。凡不服該法院判決者,得向美國舊金山高等法院上訴 倘再不服,則可上訴於美京大理院。該法院常川駐於上海;但每年至少須往廣東漢口,天津等處,開庭一次 遇必要時,得隨時隨地開庭。美國司法委員法院之地位,與其他各處領事法庭同 其他各處之領事法庭,以各地領事或總領事或主持領事館之副領事爲當然法官;但在上海則以司法委員爲領事法庭之法官。故美國在上海無領事法庭,而有司法委員法院。該法院受理上海一切較輕之民刑案件。凡民事案件如其訴訟價格在美金五百元以上,刑事案件其主刑在美金百元以上,或拘役二月以上,或罰金與徒刑併科者,該法院不得受理,應解送美國在華法院審理。

(二)領事公堂

領事公堂係根據一八六三年之土地章程而設立。該章程第二十七款載明『……凡控告公局及其經理人等者,即在西國領事公堂投呈控告,係於西曆年首有約各國領事會同公議,推有幾

位，名曰領事公堂，以便專審此等控案。』一八八二年成立。(註一)並訂有訴訟條例，(註二)每年由領事團選出領事三人組織之。一九三一年一月改增五人。(註三)並設有書記官一人，辦理公堂一切事務。該公堂專受理工部局被告之民事案件。其設立原因，殆以外人享有領事裁判之特權，自不願受中國法庭之管轄；而同時又以工部局為各國人民共同組織，不能受任何一國領事法庭之管轄。然事實上又不能不有一法庭以受理工部局為被告之案件，於是有各國領事所組織之混合法庭之產生。(註四)然此項設置，在法理上，大可疑問。蓋外領雖可根據領事裁判權裁判其本國僑民，但工部局係一特設機關，非外人僑民可比。且近年來華董加入，為工部局組織之分子，而工部局猶受領事之裁判，尤屬怪事。(註五)

吾人尤應注意者，領事公堂既由各國領事所組織，則其審理各案，將適用何種法律？適用中國法律乎？抑適用英美法律乎？抑由領事另制一法律乎？夫法律先法院而存在，法院是應用法律而不能造法。今領事公堂審判各案，無一法律可適用，無怪乎該公堂權力萎弱，等於虛設也。(註六)

(二)管轄公共租界內一般案件之法院

從歷史上言此項法院，可分為四時期。第一時期起自租界劃定至會審公廨成立為止。第二為會審公廨時期（第二時期又可分為兩時期：（一）自會審公廨成立至辛亥革命，（二）自辛亥革命至臨時法院成立。）第三為臨時法院時期。第四為特區法院時期。

(註一)從前工部局總董董事類為英人，所有控告工部局者即控告其總董於英國在華法庭。

(註二)見附錄。

(註三)現為比領（領袖領事）及德英美日四國領事。

(註四)領事法庭，參看二十年三月三十一日時事新報社評。

(註五)費唐法官主張設一工部局法庭（Municipal Court）以代替之。內設法官三人，其一由中國政府委派，其他二名由享有領事裁判權之領事法庭法官充任。報告卷二，頁二三五。

(註六)自設立以來，審判之案至少，且均不甚重要者。

第一時期　自租界劃定至會審公廨成立前

一八四五年上海道頒布地皮章程劃定英人租地界址,其第十二款規定:

『……倘有賭徒,醉漢,宵小滋擾,傷及商人,卽由領事行文道台,依法裁判,以資儆誡。』

是中國司法權當租界劃定之初,尚及於界內人民。此章程第二十三款又規定:

『嗣後英國領事,倘發現有違犯本章程之規定者,或由他人稟告,或經地方官通知,該領事均應卽審查犯規之處,决定應否處罰。其懲判與違犯條約者同。』

是凡違犯該項地皮章程,不論何國人民,祇須居住界內,英領似均有懲戒之權。(註一) 不知此所謂無論何國人民者,係指中國以外之他國人。已於敍述土地章程的嬗遞時指明。故其時華人在租界內犯罪,仍送上海縣審理。一八四六年(道光二十六年)由江蘇督撫會奏移駐蘇,松海防同知於上海城內,專管華洋事宜。

太平亂事起,華人逃入租界者至衆。英領乃乘中國官吏無暇顧及租界司法之際,奪取租界之司法權。凡界內一切較輕案件,均須先由英領審理,並由英領處以拘役等刑(註二) 其較重者移送界外華官訊判。一八六二年七月五日英領事W. H. Medhurst致上海道函,亦有『歷年以來本領事與貴官廳早經諒解,凡貴國官廳對於居住租界內之華人行使管轄權時,須先得本領事同意』等語。(註三) 是英領攫奪裁判華人之權,已爲不應否認之事實。

一八六三年美領又與上海道訂立一種協定,其第一款載明:

『中國官廳對於居住美租界內中國居民之管轄權,吾人當絕對承認　惟拘票非先經美領事加簽,不得拘捕界內任何人

(註一)梁敬錞:　在華領事裁判權論(頁一〇一,一〇二)。

(註二) Kotenev: "Shanghai" Its Mixed Court and Council, 頁四五。

(註三)一八五五年英領審理之案件,約五百件。

等。』

其第六款載明：

『無約國人民凡事均應受美領事之處置。但該項人民，苟向任何有約之領事館呈文立案，願受該領事館之管轄，並曾經該領事館認可，且發給憑證證明該民已經立案應受該領事館之管轄者，得不受美領事之管轄。』

按照上述條款，中國官吏在美租界之逮捕權，及對於無約國人之管轄權，美領均有意攫奪。外領在租界內之侵略司法權，又進一步，而中國官吏之權力益削。

一八六三年十二月一日英美租界合併，駐滬領事欲將裁判無約國人民之權，授與工部局，致書滬道請求承認。滬道答書承諾。(註一) 惟中國如此讓步，尚不能滿足外人之欲。一八六四年二月十五日，領事團會議遂有組織違警法庭之提議。該違警法庭對於華人違警案件有受理之權。其裁判員由領事團任命；惟推薦與給薪，則屬諸工部局。至無約國人民，則仍由領事審理。此項提案，經領團討論之後，因英領反對，遂未決議。駐滬英領 Sir Harry Parks 提議在租界組織一中國法庭，如遇有關外人利益之案件，外人均得陪審。該英領當與中國官吏交涉。詳情不可考。惟一八六四年六月二十一日英領呈英使轉該國外交部文中有稱：『蘇州府業經表示渠對於上海道與領事所合組而成之審理逃犯稅則案件之司法衙門，一俟北京總理衙門批准，願盡力促其成立。渠對於該衙門審理租界內犯罪之華人，及無領事代表之洋人，完全同意。至美領事及上海地方官廳則均已同意於予所欲設之衙門矣。』(註二)

一八六四年五月一日上海道並派員至英領事館，與英領事組織一法庭，稱為洋涇浜北首理事衙門，開始審理。(註三) 茲將其

(註一)駐滬領團與滬道往來文件見梁敬錞：在華領事裁判權論，頁一三五，一三六。

(註二)見 Kotenev 第一書頁五一。

(註三)見 Alabaster 備忘錄，載 Kotenev 第一書，頁五三。

情況分述如下:

(一)組織之根據——該衙門之組織,原有草案,惟未經中英雙方官吏簽字。一八六四年六月二十四日上海工部局曾問英領索觀協定全文,而英領無以應。可見該法庭實無明文之根據。

(二)中國委員之權力——時中國委員係道台所委派,其官職頗低微,不能獨立行使職權而須仰承上官之意旨。因該法庭組織之不確定及其權力之有限,界外華官遂得操縱自如。(註一)

(三)法庭之管轄權——按照Alabaster備忘錄所載法庭草案,該法庭具有管轄權如次:(甲)違警庭審理租界內之違警事件。(乙)刑庭審理洋原華被之刑事案件,及無領事代表之外人爲被告之案件。(丙)民庭審理洋原華被之民事案件,及洋人或華人爲原告而無領事代表之外人爲被告之民事案件。又該法庭並爲上訴庭,受理民刑上訴案件。『該公廨之管轄,有一定之限制。關於刑事案件,以百日未滿之監禁,服役苦工,或三十天以下之枷鎖,或一百以下之杖笞,或代以百元以下之罰金爲限,有其管轄權。關於民事案件,則以訴訟總額不過百元爲限,有其管轄權。』

(四)法庭之權力——洋涇浜北首衙門之權力,尙屬微弱。可引Alabaster備忘錄所載,以見一般。

『但雖未欲大增其管轄之範圍,而大增其權力,則甚需要。現在,刑事案件除得罰以苦役外,該衙門僅得呈述其應判以何罰之意見。須經知縣再審,始可判決執行。故此衙門之行爲效力殊不確定,自難滿人意。衙門判決之意見,固有相當之力量,但不能保證其必受遵行,猶容有誣呈曲說之處。民事案件,尤須增加此衙門之權力,以便執行。蓋爲外人利益計,必須設立一司法機關,不僅能判決,且須能將公平之判決

(註一)同治三年四月初五日(一八六四年五月十日)上海新報載有:聞向來洋涇浜外國界內,凡有盜竊棠訴鬥毆犯等案,均由巡捕將犯獲解英署錄供,轉解縣署訊辦。惟其間中外人民,供詞錯雜,恐未能全得實情,致有寃抑。玆經道憲委派陳令每日早晨前來英署會審此等案件,照例懲辦,庶幾案歸平允,民無怨尤矣,等語。

執行。現衙門中有些外人勝訴之判決案,猶無辦法執行。該審員固有拘債務人於衙門中,但如債務人屬於高官厚爵者,彼必稱無力執行。』(註一)

(五)法庭之訴訟程序——該法庭每晨在英領事館開庭。英陪審官每星期出庭四次,美陪審官為二次。訴訟程序,無明文規定,惟事實上採取西方訴訟程序原則。

(六)上訴案件——凡上訴案件,均移送上海道審理。其與外人利益有關者,由上海道與領事會同審理。

(七)判決書之格式——法庭之判決書,由法庭名義宣示。惟格式頗不一致。普通判決書,開始必為『本法庭意見為……』有時判決書由中國委員蓋印,再由委員與陪審官簽字。有時判決書所稱為『吾人意見為……』(即中國委員與陪審官;)結束則由雙方簽字。有時竟載有『余(陪審官自稱)之意見,中國委員亦表同意,為……。』有時陪審官認為判決書須加以解說時,在判決書上註有『外國陪審官贊同判決書之理由。』判決書用華文。此為第一時期公共租界內司法情形。

第二時期　會審公廨

會審公廨時期又可再分為兩個時期:(一)自會廨成立至辛亥革命。(二)自辛亥革命至臨時法院成立。茲分述之:

(一)自會廨成立至辛亥革命

當一八六七年英領與上海道會商法庭組織時,上海道提出會審公廨草案十款,當經雙方請總理衙門與駐華公使核准。初法使亦願共同組織會審公廨,其權力及於公共租界與法租界,惟因上海道所提出之章程草案,與中外條約及法租界司法習慣並不一致,拒絕參加。(註二)英美公使對於該草案略加刪改。草案

(註一)見 Kotenev 第一書,頁五四上所載。

(註二)一八六八年二月十二日法使 Comte de Lallemand 致英領 Sir Alcock 書,有云:『草案第五條之規定與當時習慣絕對衝突。按第五條之規定,凡犯人逃入租界者,得由委員逮捕,無須縣票,亦無須工部局捕房之協助。惟法領從未將犯人移送地方官審理或判決,自始即

第十款本爲公堂訟費之規定。英美公使將此項規定完全取消;惟添增一項新規定,『凡原告有訴詞誣控本人之事時,應嚴行罰辦』又草案規定委員有按照中國法律公平裁判之權,(第一款)並有拘捕逃避租界之中國罪犯,不用縣票亦不用工部局巡捕之權。(第五款)英美公使對之微有異議,但仍維持原文,未加修改。

此項草案,討論修改經二年之久,至一八六九年駐滬英領始接到英使訓令,遂於四月二十日將修正章程頒布,名爲洋涇浜設官會審章程,即於是日起發生效力。爲期本僅一年,然尙繼續有效至臨時法成立前,未聞廢止。玆將該章程之要點,分析如下:

(1)公廨組織:(甲)會審公廨由上海道選派同知主其事。(乙)廨內設通事繙譯書差人等,均由委員雇用。(丙)並酌雇外人一二名,辦理無約國人民犯罪案件之用。(第一,八款)

(2)領事觀審會審:(甲)凡遇案件牽涉洋人到案者,必須由領事官或領事派員會審;如係純粹華人案件,領事不得干涉。(乙)如係爲外人雇用及延請之華人涉訟,領事官或領事官所派之員,得到堂聽訟;倘案中並不牽涉外人,即不得干涉。(丙)華洋互控案件,倘一方係無領事管束之外人,則由委員自行審斷,仍邀一外國官員陪審。(丁)無領事之洋人犯罪,即由委員酌擬罪名,詳報上海道核定,並與一有約之領事公商酌辦。(第二,三,六,七款)

(3)訴訟管轄:(甲)關於人者——公廨得管轄華人爲被告之民刑案件,以及無約國人爲被告之民刑案件。可分爲:(A)華洋訴訟,即外人爲原告華人爲被告之民事案件,或外人爲被害人華

由法領單獨審理。如係重大案件,則請上海縣至法領署會同審理。故草案第五條實與法租界習慣不合………』查按照草案,中國委員得將逃入租界罪犯,自行逮捕,而習慣上則由法領行使此項權力。此即草案與習慣相異之點。又按一八六九年八月十八日法外交部長致法總領事書中謂:『草案第一條規定凡錢債與交易混合案件,華人爲被告時,應由華官按照中國法律審理。此項規定,實與中外條約相反,………。』按一八四四年中法黃埔條約之規定,關於華洋混合之民事案件,須由中國地方官與領事官『協力辦理。』而按照草案,則此項案件由委員單獨審理,此即草案與中外條約相異之點。因此兩點相異,法使遂單獨宣告退出。

人爲加害人之刑事案件。(B)純粹華人間之民刑案件。(C)無約國人民之案件,卽無約國人民相互間之民刑案件;華人及有約國人民爲原告無約國人民爲被告之民事案件;或華人及有約國人民爲被害人,無約國人民爲加害人之刑事案件。(第一,二,六,七款)(乙)關於物者——會審公廨對於民事案件,可以『提訊定斷』『錢債與交易各事。』對於刑事案件,則限於『發落枷杖以下罪名。』若軍流徒罪以上案件,則由上海縣審斷。倘有命案,亦歸上海道相驗。(第一,四款)(丙)關於土地者——會審公廨關於土地管轄權,限於租界以內。(第一款)

(4)提傳辦法:租界內之中國人犯,公廨委員得派差逕提,不用巡捕。惟爲外人服役之華人,應先通知該管領事,令其到案,不得庇匿。如爲領事服役之華人,須經其允准,方得拿捕。(第三,五款)

(5)上訴程序:華洋互控案件,或有約國人民訴訟,或無約國人民訴訟,倘有不服委員所斷者,得向上海道及領事官上訴。(第六款)

此項章程之侵犯我國法權者,有三要點,一爲領事會審制度,一爲上訴辦法,一爲傳提辦法。無領事國人民既未享有領事裁判之特權,自應受中國法庭管轄,無須他國領事置喙;今於華人與無領事國人民混合案件,亦有會審之權。(第六款)而於無領事國人民間案件,並有會斷罪名之權。(第七款)其侵害我國司法權之獨立,實爲重大。至外人雇用之華人間之案件,更非外領得干涉,今乃得到堂聽訟,甯非駭怪!不合國際法之領事裁判權,本應限制,今又力圖擴張及於無領事國人民之案件,並及於華人間之案件,實屬越權之至。又凡華洋訴訟,兩造中有不服者,得向上海道及外領上訴。上海道爲委員之上級官吏,向其上訴,自極正當。領事對於華洋訴訟,既得會審,則與委員處於平等地位,試問領事究以何種資格,何種權利,而亦得變更委員之判決乎?至傳提辦

法,凡為外人服役之華人,應先通知該管領事,令其到案,不得自行逮捕;如為外領服役之華人,尙須經其允准,方得拿捕。倘未得外領之允准,則雖已確實犯法,我國法律亦不能施及。是為外人服役之華人,得藉外領之庇護,而免避本國司法之管轄矣。

洋涇浜章程之侵犯我國司法權,固極顯著。然章程所賦予公廨之權力,民事案件僅得審理錢債與交易各事;刑事案件則限於鬬毆竊盜案件,並祗能發落枷杖以下罪名。外人於此,常示不滿,屢次提議修改,以期擴張權力。嗣以修改不獲如願,乃從事於事實上之擴張。玆將經過情形,略述如下:

一八七五年領事團召集外國陪審官會議,謀改善公廨之辦法。C. Alabaster時亦參加會議,謂須根本修改公廨章程,增加陪審官之權力,訂立中國法典云云。議會後,陪審官要求有權處罰輕重罪名,及減少移送人犯於上海道。外人心猶未饜,仍思修改章程。一八七六年中英煙台條約中有下列規定:

『……中國亦在上海設有會審衙門,辦理中外交涉案件;惟所派委員審斷案件,或因事權不一,或因怕招嫌怨,往往未能認眞審追。玆議由總理衙門照會各國駐京大臣,請將通商口岸,應如何會同總署議定承審章程,妥為商辦,以昭公允。』

該條約對於公廨,僅加指摘,而未曾規定改革之辦法。駐滬外人,對之大為失望。(註一)

自公廨成立之後關於訴訟管轄與法租界會審公廨常發生衝突。因於一九〇二年訂立會審衙門追加章程,以規定雙方權限。按照此項章程規定凡純粹華人間之民事案件,採用以原就被之原則,華人原告應向被告居所所在地之會審公廨起訴。然關於華洋案件,設被告為華人,無論其居住任何租界只須原告係法國人,被告縱住於公共租界,該案卽屬於法租界會審公廨管轄原告若係其他國人,被告縱住於法租界,該案亦屬於公共租界會

(註一) Kotenev: Shanghai: Its Mixed Court and Council 頁八一。

審公廨管轄。此與以原就被之原則適相背馳。此種畸形制度專為保護外人利益,遂不遵守世界共同採用之原則,而會審公廨之管轄範圍因之變更。

一九〇五年駐滬各領事擬修改公廨章程,會同商訂修改節略十一款,轉送北平使團,由北平公使團照會中國外務部提議修改。其要點為:(1)增設副會審官一二名(第三款);中外會審官如有意見不合,應請上海道或領事官復核(第四款);票傳租界內華人之傳票,須經領銜總領事畫押(第六款)。外務部以原開節略侵損主權,變動原章,不允所請,故交涉未有結果。

惟洋涇浜章程雖未變更,而事實上外人侵略租界內之司法權,已超過章程所規定,茲分述如下。

(甲)會審公廨權力之擴張　會審公廨按照章程規定,其權力本極有限;然事實上公廨行為,往往越出原來規定,侵及中國其他司法機關之權力。茲再分析言之:

(1)管轄權　按照洋涇浜章程規定公廨之管轄權,對於刑事,限於竊毆鬪盜之案件;其所發落之罪名,亦僅限於枷杖以下。然公廨往往不顧規定,擅自判處十年以上之監禁,甚至無期徒刑之罪名。例如:(一)一九〇四年萬福案判處十年之監禁;(二)關天宮案竟判處無期徒刑,英領尚以處刑過輕,向上海道提出抗議;(三)一九〇四年蘇報案鄒容竟以判處三年之刑,瘐死獄中;(四)又據一九〇五年工部局報告,公廨審理盜犯,處以十年之刑者一人,七年者一人。又按章程第四款規定,凡軍流徒罪以上,應由上海縣審斷。乃公廨對於罪犯,往往判處「軍流」(deportation),實即驅逐出境。(註一)　查公共租界為中國領土,華人居住本國地方,決不能援用國際間驅逐出境之例。公廨此種行為,實屬藐視我國在租

(註一)一八八一年工部局報告在華人犯罪處罰表中有軍流一格,惟中國官廳判處預為指定放流地點。公廨之所謂軍流,實即逐出租界;是無異於國際間之驅逐出境(Expulsion)。外人如Kotenev亦常以驅逐出境(expulsion)與軍流(deportation)誤為一談。

界上之主權。且驅逐出境爲國際間一種行政行爲，今公廨乃以驅逐出境爲一種罪罰，亦屬不當。

(2)審判權　按照洋涇浜設官會審章程規定外領會審，僅限於華洋混合案件；至純粹華人案件，無論民刑，概由委員按照中國法自行訊斷，外領不得干預。乃外國陪審官對於純粹華人案件，亦常出庭會審，且擅自訊斷，與中國廨員常發生衝突。其最著者爲一九〇五年黎黃氏案，因外人干涉此案，引起華人擁護法權之觀念，而有罷市及殺傷華人之事變。(註一)但外人侵略審判權之心，並不因之稍戢。

(3)移交手續　按照章程規定，凡案情重大者，應移送上海縣審理。乃公廨遇有此等案情，必先審問，然後判決應否移送。此種預審程序，外人稱爲prima facie procedure。一八八三年七月，會審公廨對於工部局巡捕曹新榮(譯音)殺人案應否移送上海縣，由公廨於九月二十九日開庭審理，發出判決書如下：

『本廨茲指定控告曹新榮(譯音)謀害案，業經依中國法律提出於正當管轄之中國官廳之前，惟查其所提之證據，不足以證明被告有謀害之事實。本廨認本案不能由本廨審判，應依章程第六條交由上海縣審判之。』(註二)

此爲公廨第一次實行預審程序。嗣後一八八六年十一月十五日王泰記(譯音)與魏作泰(譯音)盜刼案，一八八七年魏絲有(譯音)誘拐罪，均由公廨先行審問，然後移送上海縣。此等案件，公廨既無管轄權，自應立即移送中國官廳。乃公廨必先行審問，然後決定移送與否。是與國際間之引渡無甚差別，外人亦公然稱之爲引渡(extradition)，一若上海租界與華界儼如兩國。寧非怪事！今特區法院協定第六款載：『在公共租界內發見之人犯，經各該法院之法庭調查後，方得移送於租界外之官署。』此種惡例，蓋猶未盡

(註一)參看梁敬錞：在華領事裁判權論頁一〇八，一〇九。

(註一) Kotenev: Shanghai: Its Mixed Court and Council. p. 88.

剝除也。

(乙)領事權力之擴張　會審公廨侵略法權已如上述。外領復大行擴張其權力,對於公廨亦復加以干涉。

(1)任命讞員之干涉　按照洋涇浜章程之規定,公廨員,係由上海道遴委,外人不得干涉。乃一九〇四年公廨讞員張炳樞因事撤差,滬道改派法公廨讞員孫建臣代理,英德美三領事竟具文干涉,略謂:

『廨務日繁,孫某年老不勝任,張某撤差難予同意,應轉令其永留此任;否,亦當暫時留任。』函末並云:『嗣後更換讞員,必須先行知照,俟本總領事照允,始可辦理』云云。(註一)

外人侵略之事,遂由司法而及於行政矣。

(2)傳提犯罪之干涉　按照洋涇浜章程規定,在租界之中國逃犯,委員不用縣票,亦不用工部局巡捕,得選差逕提。乃領事與工部局巡捕對於廨差職務,常加干涉。縣差入界捕人,則指爲『越界』,亦任意制止。遂致公廨差役,不得遂行職務,縣差亦不敢入界提捕人犯。

一八　年領事主張提拘人犯,應由領事簽字,且須經工部局巡捕執行,上海道謬加同意。一八八六年上海道命令云:『如未得領袖領事簽字允准,不得在租界內拘捕人犯。凡拘捕人犯,應由捕房之援助。』遂使領事權力日益擴張。(註二)

(二)辛亥革命至上海臨時法院成立

辛亥革命發生,上海當局紛紛逃避。駐滬領事藉口維持租界治安起見,擅自執行公廨職權,委任原有讞員。一九一一年十一月十日領事團發出通告如下:

(註一)梁敬錞:　在華領事裁判權論頁一〇九,一一〇。

(註二)如一八七八年八月十二日廨差奉命拘得女犯一人,解送上海縣訊辦,工部局竟致函領袖領事提出抗議。一九〇三年三月十七日寶山縣差役,奉寶山縣命,在新閘路拘捕人犯,因該差役未得領袖領事之簽字,及工部局捕房之援助,經公廨判處三百杖笞。又同年二十二日公廨役差,奉委員命,在閔行路拘捕人犯,亦因事前未得領袖領事之簽字及工部局捕房之援助,由公廨處以二百杖笞。(見工部局報告)

「駐滬各國領事團為通告事:照得上海租界為通商大埠,居民五方雜處,民刑訴訟,關係特設會審公廨辦理。本領團為維持地方治安起見,將該公廨職權繼續執行。並因位分所關,暫交前公廨華官關炯,王嘉熙,聶宗羲會同陪審洋員,主持一切。為此通告」(註一)

是此領事竟乘我有事,擅自任命公廨讞員,攫取租界內司法機關自是租界內之司法權,遂全入於外人之手,中國政府無權過問矣

領事團既發出上項通告,復於十二月一日由領袖領事照會會審公廨,謂如認為必要時,公廨可處罰一切刑事案件;惟判處死刑,須報告領事團,由領事團核准後,方得執行云云。同月二日領袖領事竟命令工部局以領事團名義辦理(A)支付公廨一切費用(除讞員薪金外)。(B)接受一切罰金。(C)設置一獨立財政機關於公廨內,以工部局職員一人為專員,處理一切與特別案件有關之公廨存款。

自是公廨情形,又復一變:

(1)廨員之任命權 廨員之任命權屬於領事團,其俸金亦改由領事團撥給。公廨廨員,不復為中國之官吏,而變為外領之一雇員。

(2)公廨之管轄權 公廨之管轄權,大加擴充。關於民事,幾無何價值之限制。關於刑事,雖則十年二十年徒刑之重罪,亦得宣判。至關於土地管轄,本以公共租界為限者,自是已侵至滬上外國商船及租界外工部局馬路上之華人案件。

(3)上訴權之廢除 按洋涇浜章程,對於公廨不服者,可上訴於上海道。民國成立,上海雖仍設有道尹,對外並設有交涉員,而上訴辦法,迄未果行。一九一五年滬道尹楊晟因審理𪊲華金小

(註一) Keeton "Exterritoriality" 中對於告示有下列之註釋:「此通告為一奇特之文件,堪可原有之華審,表示領事團不願超過於維持原有之會審公堂之範圍。但謂會審公堂之華方審判官,須受領事會審官之領導並得其同意,如昔日然,華官必難同意之,雖則上海西人如此期望。」

雲因地產上訴一案,擬設上訴法庭於道尹署。中國政府曾頒佈章程規定此上訴法庭之程序;而工部局總巡麥某,竟請領事團抗議,遂致未能成為事實。

(4)觀審權之延伸　按洋涇浜章程訂立後,外人對於華人刑事案件,已屢次干涉;惟關於民事案件,尚由華官單獨審理。自被侵佔後,華人之民事案件,亦均由領事觀審。一九一二年一月二日領袖領事比總領事D. Libert通告工部局謂領事團已議決公廨內華人民事案件,亦由外領陪審,並任命出席華人民事案件之陪審官三人。領事團並訂定華人民事訴訟章程十款,重要之點則為:

(一)『華務案內有關係洋商者,得由陪審官到堂觀審。』(第七款)

(二)『華務案之堂諭,應用上海公共租界會審公廨名義,並由觀審之陪審官畫押,然後宣佈。』(第九款)

此項章程,蓋予陪審官在純粹華人民事訴訟案中一確定之地位。陪審官漸次佔有審判官之權力,而與委員得有同等地位之裁判權。(註一)一九一四年公廨又擬訂訴訟程序。章程內分刑事民事上訴三部分,係參照英國在華高等法院之訴訟程序法而成。是年八月十六日公廨檢察處並通知公廨登記之各律師,於一九一四年九月十六日起,該程序法適用於華人民事案件。自是公廨內一切純粹華人案件,無論民刑,領事均有過問之權。

(5)公廨行政權之剝奪　公廨所須員役,本由委員自行任命。自被侵佔後,廨內一切用人行政,均入於外人之手。外領復添設檢察處。檢察員一人,由工部局推薦,領事團委任之,掌理分配案件,指定審理日期,收發文件,保釋會計,保存案卷,民事羈押所與女監之管理等,以及不屬於其他各課之一切事務。並附設華捕十

(註一) Kotenev 第一書頁一七七。

人,辦理拘傳各票之送達,以及關於民事判決之執行事項。附設於檢察處者有:(A)交保間,以西捕頭二人,華員二人充之,專管民事交保事宜。(B)收支間,以西捕頭一人,華員一人充之,專管會計事宜。(C)總寫字間,以西捕頭一人,華員一人充之,專司刑事案件。(D)洋務間,以西捕頭一人充之,專管華洋民事案件。(E)華務間,以西捕頭五人,華員三人充之,專司華人相互間之民事案件。各間之主任,皆屬洋員,直接聽命於外國檢察員。是廨內一切行政組織,已均由外領根本改變;而行政人員復由領事委派。至公廨男女押所,向由廨員管理;自是亦由領事管理矣。(註一)

此為辛亥革命後會審公廨之實際狀況,較之洋涇浜設官會審章程所規定者,已面目全非。Keeton 有云:

『在此情形之下,竟對界內中國公廨之存在發生重大疑問,並力求獲得完全之把持。自一九一一年至一九二六年間,此種野心,事實上已經實現。』

民國政府成立至民國十五年(一九二六年)間,中國政府曾屢次與外人交涉收回會廨,均無成效。(註二)

第三時期　臨時法院時期

前江蘇省政府於民國十五年四月開始與駐滬各國領事交涉。是年八月十四日雙方簽訂上海臨時法院協定九條。(註三)此項協定要點,可分析如下:

I. 法院組織:——(1)法院院長及推事均由江蘇省政府任命。(2)法院之司法警察,由工部局警務處選派;但在其執行司法警察職務時,應直接對於法庭負責。(3)書記官長由領袖領事推薦,再由臨時法庭呈請省政府委派,受臨時法庭庭長之監督指揮。書記長官,如有不勝任及溺職行為,院長得加以懲戒。如須撤換,須

(註一)考查司法記頁五四一,五四二。

(註二)關于交涉經過情形,可參看梁敬錞:所謂上海臨時法院者(法律評論第七卷第七,八號)。

(註三)見本書附錄。

得領袖領事同意。(4)附屬法院監獄,除民事拘所及女監外,由工部局專管,惟法院有監督之權。(第一,三,四,六款)

II.領事觀審:——(1)凡與租界治安直接有關係之刑事案件,以及違犯洋涇浜章程及附則之案件,暨有領事裁判權國人民所雇華人爲刑事被告之案件,均得領袖領事派委一人觀審。該員得與審判官並坐。(2)凡有領事裁判權國人民,或工部局爲原告之民事案件,及有領事裁判權國人民爲告訴人之刑事案件,得由該關係國領事,或領袖領事,按照條約規定,派會審員一人,同審判官出庭。(3)凡初審時,領袖領事派員觀審之刑事案件,上訴時,該領袖領事得另派委員觀審。(4)凡由領事派員會同審判官出庭之華洋民事案件,如有不服初審判決者,得向特派交涉員提起上訴。由交涉員會同有關係領事審理。(第一,五款)

III.管轄範圍:——臨時法院管轄範圍爲:(1)關於土地者——上海公共租界,租界以外上海寶山兩境內,以及在黃浦港範圍內外國船隻上。(2)關於事物者——除照條約,屬於領事法庭之案件外,(一)一切民刑案情發生於租界內者,均由臨時法院審理。惟關於判處十年以上徒刑及死刑案件,須由江蘇省政府核准。(二)華洋刑事案件發生在外國人地產上,包括工部局道路之上,租界區外上海寶山兩縣境內,以及在黃浦港範圍內外國船隻上。(三)華洋民事案件發生在租界外上海寶山兩縣境內。第(一,二款及附件第三)

IV上訴機關:——(1)臨時法院之外,另設上訴庭。庭長由臨時法院院長兼任,專辦與租界治安直接有關之刑事上訴案件,及華洋訴訟之刑事上訴案件;但五等有期徒刑以下,及違犯洋涇浜章程與附則之案件,不得上訴。(2)凡經由領事派員會同審判官出庭之華洋民事案件,如有不服,須向特派交涉員提起上訴,由交涉員會同有關係領事會審。(第一,五款)

V適用法律:——凡當時適用於中國法庭之一切法律.(訴訟

法在內)及條例,暨以後制定公布之法律條例,均適用於臨時法庭;惟當顧及本章程,及將來協議所承認之會審公廨訴訟慣例。(第一款)

上述各點,爲民國十八年協定所規定。臨時法院之大概情形比較洋涇浜設官會審章程規定之會審公廨,喪失國權更甚。經梁敬錞君指出六點,茲引錄之,以見一斑。(註一)(註二)

(1) 洋涇浜章程,外人會審之案件僅能及於五等有期徒刑之刑事案件,且須有一造爲洋人,而今則租界內一切刑事案件,無論其兩造有無洋人,均須由外人會審。

(2) 洋涇浜章程一切案件,均照中國常例訴訊,而今則尙須顧及會審公廨之訴訟慣例。

(3) 洋涇浜章程,該公廨一切官吏,均由我方自由任免,今則書記官長須由領事推薦。

(4) 洋涇浜章程,公廨得選差逕提人犯,今則須由工部局巡捕辦理,而法庭並不得設承發吏。

(5) 洋涇浜章程,凡遇華洋互控之案,許要上訴,今則違反租地章程及其附則之刑事或違警事件,不得上訴。

(6) 洋涇浜章程,命案相驗事件,皆由吾之上海縣或其委員入租界內直接辦理,今則須會同領團所派委員始得辦理。(註三)

惟外國領事,對於該協定之規定,尙不遵守。更於協定外,一意孤行。事例甚多,舉其大者如下:

1. 按照協定規定,外領觀審,非經推事同意,不得發生訊問。凡事實上,領團代表常擅自發言訊問;甚至擅爲種種之處分。如一九二八年宏隆棧莊案是。

2. 按照協定規定,工部局所派之司法警察,應受法院指揮。

(註一)梁敬錞:所謂上海臨時法院者(法律評論第七卷第八號)。

(註二)參看(1)燕樹棠:評收回滬廨協定(現代評論第四卷第八五期頁三,四,五)(2)雲樵:上海臨時法院問題,(現代評論第六卷第一三八號頁十六,七,八,九)

(註三)梁敬錞,所謂上海臨時法院者(法律評論第七卷,第八號)。

乃事實上領事團對於臨時法庭之判決,輒濫用權力,使工部局所派之司法警察,不予執行。如一九二八年楊阿三案,一九二九年俄人米才自立而司基案是。

3. 按照協定規定法院院長應由江蘇省政府任命,如因事撤職,外人自亦不得干預。乃駐滬領事團對于院長盧興原撤職,竟提出抗議,實爲干涉法院用人之權。

第四時期　特區法院

臨時法院協定,自民國十六年一月一日實行後,施行期間,定爲三年,即至民國十八年十二月三十一日施行期滿。按協定第七條規定,如三年期滿,仍無最後解決辦法,本協定應繼續施行三年。惟期滿六個月前,江蘇省政府有提議修正之權。當由江蘇省政府於十八年六月令上海特派交涉員向有關係國領事,聲明該章程期滿,認爲完全不適用。一方由外交部於十八年五月八日照會駐華英,美,法,和,挪威,巴西六國公使,提議派員討論關於上海公共審判機關之辦法。乃各國多方延宕,直至民國十八年十一月九日,始由上述各國所派委員,與我國外交司法兩方所派委員,開始討論。時距臨時法院協定屆滿之期已迫,即由我方出席委員趕速進行。先是,十八年五月間,司法院曾往行政院咨據江蘇省政府呈稱,對於臨時法院之管轄權於協定施行期滿之日,同時終止。自十九年一月一日起,應請司法院主持核辦。當經司法院咨復,事屬可行。即由司法院於十八年十二月二十九日訓令司法行政部,轉令該法院聽候改組。一方繼續與外國委員磋商,至民國十九年一月二十一日開會已達二十八次,議定議案十條,換文附件八則,經與議各國政府彼此承認,於同年二月十七日始行簽字;即上海特區法院協定十條,換文附件八則,(註一)並定同年四月一日照該協定實行改組。茲將協定要點,分析如下:

I. 法院組織:

(註一)原文見附錄

(1)地方法院與高等法院分院各設院長一人。地方法院院長兼高等法院院長。

(2)設置檢察官若干員,由中國政府任命之;惟其職權受有嚴酷之限制。

(3)承發吏由各法院院長分別派充;惟其職權亦受有限制。

(4)司法警察於工部局推薦後,由高等法院分院院長委派之高等法院分院長得指明理由,將其免職,或因工部局指明理由之請求,亦得終止其職務。司法警察,應服中國司法主管機關所規定之制服,應受各該法院之命令及指揮,並盡忠於其職務。工部局儘其可行之程度,應推薦中國人爲司法警察。工部局並得在派充之司法警察中,指定一員,由法院院長在院內酌給一辦公堂,專司錄載一切訴訟文件,如傳票,拘票,命令判決書,傳達執行之理由。

(5)監獄:(一)附屬於前臨時法院之民事管收所及女監,移歸各該法院,由中國主管機關監督並管理之。(二)租界內之監獄,仍由工部局管理。惟其管理方法,盡其可行之程度,應遵照中國監獄法令辦理。中國司法主管有隨時派員觀察之權。(協定第五,六,七條附件第三則)

II 管轄範圍:——依協定設置各法院之管轄範圍:

(1)屬於物者,及於上海公共租界之民刑及違警案件,並檢驗事務。

(2)屬於人者,與其他中國法院相同。

(3)屬於土地者,與上海公共租界前臨時法院相同;但(甲)租界外外人私有地產上發生之之華洋刑事案件,及(乙)租界外四周之華洋民事案件,不在上述土地管轄之內。(附件第一則)

III 適用法律:——各法院適用之法律爲:

所有中國現行有效及將來依法制定公佈之法律,無論其爲實體法或程序法;惟現時沿用之洋涇浜章程及附則在中國

政府自行制定此項章程及附則以前,須顧及之,並須顧及本協定之規定。(協定第一條)

IV 法院行政:

(1) 一切訴訟文件,如傳票,拘票,命令,及其他訴訟文件等,經各該法院推事一人簽署後,發生效力。即由司法警察或承發吏送達或執行。

(2) 各法院依照在各法院適用之訴訟程序所為之一切民刑判決及裁決,一經確定,應即執行。工部局捕房於必要時,遇有委託,應盡力予以協助。

(3) 除作違警罰法,洋涇浜章程及附則處罰之人犯,暨逮捕候訊之人,應在公共租界內禁押外,凡在公共租界前臨時法院附屬監獄內執行中之一切人犯,及各法院判處罪刑之一切人犯,或在租界監獄執行,或在租界外中國監獄執行,均由各該法院自行酌定。

(4) 各法院判處死刑人犯,應送交租界外中國主管機關執行。

(5) 凡法院沒收贓物,均為中國政府之所有。惟沒收之鴉片及供吸食或製造鴉片之器具,均於每三個月在公共租界內公開焚燬。至沒收之槍枝,工部局得建議處分辦法,經由各法院院長轉呈於司法行政部。

V. 上訴程序:——高等法院分院之民刑判決及裁決,均得依中國法律上訴於中國最高法院。(協定第二條)

VI. 外國律師出庭:——(1) 關於一造為外國之訴訟案件,其有相當資格之外國律師,在各法院許其執行職務,但以代表該外國當事人為限。關於工部局為刑事告訴人或民事原告,及工部局捕房起訴之案件,工部局亦得由有相當資格之中國或外國律師同樣代表出庭。

(2) 其他案件工部局認為有關公共租界利益時,亦得由其延請有相當之資格之中國或外國律師一人,於訴訟進行中代表出

庭,以書面向法庭陳述意見;如各該律師認爲必要時,得依民事訴訟法之規定具狀參加。

(3)依本協定規定,許可在法院出庭之外國律師,應向司法行政部呈請領律師證明書,並應遵守關於律師之中國法令,其懲戒法令,亦已包括在內。(協定第八條)

VII.協定爭執調解辦法:——中國政府派常川代表二人,其他簽字於本協定之各國政府共派常川代表二人,高等法院院長或簽字於協定之外國主管官員,對於本協定之解釋與其適用,如發生意見不同時,得將其不同之意見,送交該常川代表等共同設法調解,但該代表等之報告書,除經簽字國雙方同意外,對於任何一方,均無拘束力。又經法院之民刑判決裁決及命令之本體,均不得送交該代表等研究。(協定第九條)

此爲特區法院協定之重要各點,比較臨時法院協定之規定,優點甚多。已由王寵惠王正延兩氏之報告中指出如下:(註一)

(一)中國法律之適用 在前江蘇省政府協定時代,臨時法院旣有特定之訴訟法,而四級三審之制度,又從未實行。此次協定,旣載明中國現有及將來一切實體法及手續法,均應適用。又明定一切案件,依照中國法律,均得上訴於最高法院,是與吾國司法之系統,尙無出入。

(二)土地管轄之變更 前江蘇省政府協定,臨時法院之土地管轄,不僅以公共租界爲範圍,即租界外上海寶山境內外國人地產上所發生之華洋刑事案件,及上海寶山境內發生之華洋民事案件,亦在其內。現時新協定中,則此種訴訟,均依中國訴訟法管轄通則,歸上海地方法院管轄。

(三)觀審及會同出庭之撤廢 臨時法院承會審公廨之弊,許外國官員於特種案件列席法庭與中國審判官並坐,甚至自由發言訊問人證。而新協定中一律訂明撤廢。會同出庭之制,本非

(註一)向中央政治會議報告,見法律評論,第七卷,第二十七號專載。

條約所固有,故其廢除,尚非甚難。而觀審制度,則自煙台條約之後,各國一律援例。今乃以明文訂明廢止,頗爲可貴。

(四)外國書記官長之取消　從前臨時法院既於協定中訂明書記官長爲外人,又須受領袖領事之推薦。而其權限,且甚擴大。自遞呈分案交保執行,無一不經外國書記官長之手。此次新協定,既無此項條文,故此制度,亦遂廢除。

(五)檢察官及承發吏之設置　從前臨時法院,並無檢察官與承發吏,故關於檢察官與承發吏之職務,皆由工部局人員辦理。新協定中雖對於檢察官之職務,略有限制。但其設置之原則,則已確定。而承發吏之權限,尤與其他法院一律也。

(六)判決裁決之執行　臨時法院之判決裁決,每因外國觀審員拒絕同意,捕房即不予執行,業如前述。此次協定,於此特予訂明。一經確定,即須執行。

(七)監犯之管理權　從前租界內監獄,固不由我管理;即其禁押人犯之如何管理,法院亦無過問之權。舊協定中雖有視察委員團之條文,但迄未實行。此次規定,對於監獄之建築物,雖因係由工部局出資之故,未允歸我管理。而所有監犯,無論係何國籍,均許送我內地監獄執行。亦不得已中之一辦法也。

(八)贓物庫之設置　從前臨時法院沒收之贓物,向由捕房處置。此次新協定規定,法院應依中國法院設置贓物庫。一切沒收物品,均爲中國政府之所有。關於槍枝之處置,雖尚許領團有建議之權,但容納與否,仍完全爲我國之自由也。

(九)外國律師之限制　臨時法院時代,凡有領事列席之案件,均許外國律師代表任何方面出庭;且無遵守我國律師章程之義務。此次協定,則規定外國律師僅得代表外國人及工部局,且以外國人爲一造及工部局爲民事原告爲刑事告訴人及捕房起訴之案件爲限。並訂明須遵守律師證書登錄出庭,及一切懲戒章程。

上所述者,爲特區法院較優之點。然此次法院之組織,尚不能使吾人滿意。蓋法院組織,由於協定,根本上已與吾主權抵觸。按司法機關爲國家根本組織之一,法院之設立,應完全由主權國自由規定,外人不得侵犯或干預。今特區法院直接根據協定而產生,法庭來源,已異於國內其他法院,故特區法院之設,實爲中國司法中之一種特殊狀態。就協定條文內容而論,吾人亦殊多不愜意處:

(1)中國法律之適用。協定第二款載明:

『……所有中國現行有效及將來依法制定之法律,一律適用於該法院。』

中國法院當適用中國法律,係當然之事;惟協定第二款又載:

『……現時沿用之洋涇浜章程及附則,在中國政府自行制定公佈此項章程及附則以前,須顧及之,並須顧及本協定之規定。』

按照上述規定,法院適用之法律,除中國法律外,尚須顧及洋涇浜章程及附則之規定。吾人於此有一疑問,即如洋涇浜章程及其附則與中國法律衝突時,法院何所適從?適用中國法律,抑竟顧及洋涇浜章程及其附則?按法理而論,中國法庭之法官,承審案件,只知中國法律,不知其他。中國法律,即與洋涇浜章程及其附則發生衝突,自仍援用中國法律,毫無疑義。即各國領事法庭遇洋涇浜章程及附則與其本國法律衝突時,亦每多適用本國法律而置洋涇浜章程於不顧。乃協定竟有『須顧及之』等語。設中國法律與洋涇浜章程及其附則衝突時,法院殊有不能自由應用中國法律之處。抑洋涇浜章程本爲外人非法產物,中國政府始終未曾加以正式承認。今協定中忽復引及,不特正式承認此項章程,予以法理上的根據,且强令法院必『須顧及』,已妄認外人非法取得之特殊權利,復損及中國法律之尊嚴,實爲此次協定之大缺點。

(2)檢察官職權之限制　按照司法院長及外交部長提出中央政治會議報告所載:『外國委員對於檢察制度,殊多懷疑,經我國委員再三解說,始允我國設置。而於檢察官之權限,又經許多爭執,始允予規定』是此次法院之得設檢察官已非易易。但既設有檢察官,則當予以應有之權力。倘檢察官之職權,仍受種種限制,我國委員之所力爭者,仍令國人有責備賢者之論也。按協定第五款之規定,檢察官之職權,除辦理法院管轄區域內之檢驗事務外,僅限於中華民國刑法第一百另三條至一百八十六條之案件,方得依照中國法律,執行檢察官職務。但關於此類案件,工部局捕房,或關係人起訴者,檢察官無庸再行起訴。是檢察官之職權,已爲工部局所侵越。至若其他案件,在法院管轄範圍發生者,應由工部局捕房起訴,或由關係人提起自訴,檢察官不得行使其中國法律賦予一般檢察官應有權力。檢察官對於此類案件,所得行使之權力,僅爲『莅庭陳述意見』而已。是檢察官之權力,更受極大之限制。按從前臨時法院,本無檢察官之設置,故其職務,概由工部局捕房執行。今法院既設有此項官吏,則此項官吏職權範圍以內之事務,工部局不應再加干涉。今工部局捕房,不但與檢察官有同等權力,且於某種案件,一如從前臨時法院情形,仍專有提起公訴之權,檢察官反絕對不得行使。夫檢察官爲代表國家主持公訴之官,所藉以維持善良風俗,公共治安,與便利人民起訴者,然此次法院所設檢察官之職權,受極大限制,致與租界善良風俗公共治安有重大關係之案件,檢察官均無權起訴。例如鴉片與賭博(註一)最爲害人之事,而又在租界內最爲興旺之事,檢察官限於協定,對於是項案件,無權提起公訴。至如租界內之傷害搶奪强盜及海盜恐嚇(註二)等案,在租界內亦屢見疊出,關係治安何等重要。乃檢察官對於此類案件,亦不得提起公訴。然則

(註一)鴉片罪自第二七一條至二七七條，賭博罪自第二七八條至二八一條。

(註二)傷害罪自第二九三條至三〇三條，搶奪强盜及海盜罪自第三四三條至三五五條，恐嚇罪自第三七〇條至三七五條。

檢察官之設置,於租界之善良風俗,公共治安,無甚裨益也。至便利人民起訴一層,亦非所語於此次法院所設之檢察官。蓋在法院設置檢察官職權範圍以外之案件,人民欲起訴者,惟有向工部局捕房起訴,或向法庭自訴。然按中國刑事訴訟法之規定,人民自訴範圍,限於(一)初級法院管轄之直接侵害個人法益之罪,(二)告訴乃論之罪;惟在直系親屬配偶或同財共居親屬之間,不得適用。是租界居民在檢察官職權範圍以外,中國刑事訴訟法規定自訴範圍以外,以及在自訴範圍以內,而發生在直系親屬配偶或同財共居親屬間之案件,租界居民惟有向工部局捕房告訴。設華人不願向工部局捕房告訴,或工部局捕房不予接受,則雖有冤屈,不得訴諸法律。是法院雖有檢察官之設置,於人民起訴,未曾予以何等便利也。

(3)司法警察之推薦 警察任免之權,屬諸高等法院院長。然工部局根據協定,處處可以干預。協定第六條之規定:

『……各該法院之司法警察員由高等法院分院院長於工部局推薦後委派之。……』

司法警察爲隸屬於法院人員之一,自應由法院院長錄用與免職。按照上述規定,司法警察雖由高等法院分院長任命之,然推薦之權,則屬諸工部局。高等法院分院長在法理上,雖有拒絕任命之權力,而在事實上,假定在院長拒絕任命後,工部局不再推薦,則將發生爭執,且亦終必任命工部局推薦之人。是名義上司法警察委派之權屬諸院長,事實上工部局握有實權。且此項司法警察,協定中規定『外人儘其可行之程度,應推薦中國人充任,』之『可行之程度』一語,本無一定之標準。工部局如認爲越出『可行之程度』則可自由推薦外人。協定又謂:

『所派充之司法警察,就其中工部局指定之一員,在法院內酌給一辦公室,凡一切訴訟文件,如傳票,拘票,命令,判決書,依上述本協定條款之規定,應送達執行者;爲送達執行起見,由該

員錄載其事由。』

是工部局不特有推薦司法警察之權,且進一步而有支配其職權之權。協定又謂;

『高等法院分院長有指明理由,將其免職之權;或因工部局指明理由之請求,亦得終止其職務。』

是司法警察免職,工部局亦得與聞。就上所述,則法院行政之權亦支離破碎,有時且將受外人之挾制。訂立協定者,胡竟見不及此!

(4)外國律師出庭　按照協定第八條之規定,凡欲在特區法院出庭之外國律師,應向司法行政部呈請領取律師證書,並應遵守關於律師之中國法令及其懲戒法。外國律師可以出庭之案件:

(一)關於一造為外國人之訴訟案件。

(二)工部局為刑事告訴人或民事原告及工部局捕房起訴之案件,工部局亦得由外國律師代表出庭。

(三)凡工部局認為有關公共租界利益之案件,亦得由工部局延請外國律師於訴訟進行中代表出庭,以書面向法庭陳述意見;如該律師認為必要時,得依民事訴訟法之規定,具狀參加。

對於第二類案件,不但承認工部局得享有中國司法上之權利,且承認外國律師得以出庭辯護。又按此次協定規定,外國律師僅得代表外人及工部局之案件為限,其他案件如純粹華人案件,外國律師不得出庭。然關於第三類之案件,凡工部局認為與公共租界利益有關,卽係純粹華人間之訴訟,工部局亦得延請外國律師出庭代表。是外國律師之職權,此次協定雖加以限制,然此項限制,得由工部局自由解除,外國律師對於一切案件,仍得有出庭之機會,殊難令人滿意也。

(5)租界內監獄之管理權　按照協定第七款之規定,除附屬於前臨時法院之民事管收所及女監,移歸特區法院,由中國主管

機關管理並監督外,『租界內監獄之管理方法,盡其可行之程度,應照中國監獄法令辦理,中國主管機關有隨時派員視察之權』法院與監獄,均為司法組織要素,兩者且有連帶關係。今法院雖已收回,而監獄仍由工部局管理,是亦一大缺憾也。

上所述者,為特區法院協定最顯著之弱點。協定之未能使人滿意,可以概見。然吾人深知中國放棄司法已數十年,外人之把持,又根深蒂固,未易遽拔。況公共租界之行政權,仍屬外人,行政與司法關係密切,外人因欲保持其行政之權,對於司法,自不甘於完全放棄,不稍干涉。此次協定,當軸者之折衝,已煞費苦心。王氏等報告有云:

『……其未能完全達到我國願望之點,則以上海租界尚未收回,行政權操之於人,形格勢禁,有不能不兼顧事實之處……在此短時期內,上海租界問題有相當之解決,是今未能滿意之點,將來必歸於自然解決矣』

吾人因深望協定三年期滿之際,公共租界已有整個的解決,則租界上之司法問題,自亦隨之解決矣。

第三編　法理的考察

第一章　上海公共租界的法律性質

上海公共租界為一國際問題,已為學者所共認。但究屬國際間公法權力,抑純為國際間私人權利問題,換言之,上海公共租界是屬於國際公法範圍,抑屬於國際私法範圍,擬先(一)考查中國各種租界之類別以明上海公共租界係屬於何種租界,更從(二)其設立之原因,(三)永遠租賃制度,(四)華人在界內土地所有權之行使等項觀察,以明其法律性質。

(一)中國各種租界之類別

中國所謂『租界』者,(註一)精細分析,可別為六種:

1. 專管租界 (Concession)——訂立永遠租約將整個地段租與一租貸國。再由該國轉分租與外僑民住,該國向中國政府納總稅,而外僑又向領事署納稅。地契由該國領事發給並登記。界內由該國管理,常以該國領事為該地方行政長官。惟英國所管租界則常於領事外,並設立工部局為執行機關。工部局董事由合格之納稅人選舉之。此種租界為數甚多。如九江,沙面,牛莊

(註一) 赫葆教授 (Prof. Hudson) 謂『租界 (Concession) 為歐人在東方國家所管理之地段;居留地 (Settlement) 為國際(從歷史上看多半為歐人的國際)在東方國家管理之地段。』(The Concession is an European controlled area in an Eastern Country. The Settlement is an internationally (and most of its history a European internationally) controlled area in an Eastern Country。 此種區別,不甚正確。 蓋二者眞正的區別不在專管與共管,而在國租與民租也。 參看序言。

H. B. Morse 亦將租界 (Concession) 與居留地 (Settlement) 劃然分開。 並謂『上海為外人居住地,為居留地,而非租界。 所謂「法租界」Concession Française 者,其性質殆與英美居留地相同。』見 Trade and Administration in China p.266.

漢口,鎮江等處均有之。若天津則竟多至十三處。

2. 專管居留地(Settlement)——雙方訂約,規定在通商口岸劃定界限,在該界限內容許訂約國人民租地居住。外僑租地係直接向華原業主商議,議成,請求中國地方官發給契據。外僑直接向中國政府納稅,而非向領事納稅,如上海之法租界是。

3. 公共租界 (International Concession, 有時濫稱為 International Settlement)——租地性質與專管租界同,惟契約的當事人,不屬一國,而為各國政府,簽字人為各國駐該地領袖領事。如蕪湖及前廈門鼓浪嶼之公共租界是。(註一)

4. 公共居留地 (International Settlement)——租地情形與專管居留地同。土地租契的當事人為各租戶,地契發給不在各國領事署而在中國地方官署。稱為公共者,各國人均得參加管理也(就事實言),如上海公共居留地(俗稱上海公共租界)是。(註二)

5. 默許公共居留地(International Settlement by sufference)——乃未經領土主權國(中國)明白允許,而西人自行擇地居住組織之行政機關,而中國政府不加干涉者,如芝罘是。『西人在該處購買土地建築道路,保持清潔與秩序,依公衆之意行之。並有「無首領之委員會」徵收捐稅,並支用公款。但無自治的行政機關之法律的地位。』(註三)

6. 自闢居留地 (Voluntary Settlement) ——係中國自行開放之口岸,劃一地段為外人通商居住之用。其警察及管理權,仍歸中國地方官,如岳州,長沙等處是。「岳州所施行之市政辦法為他處商埠所採用。中國政府劃出若干地段為公共居留地,建築馬路,拍賣地段,徵收相當的碼頭稅等。至市政工程與警務則由岳州地方官與海關監督共同管理。一切費用由中國政府負担,外僑不

(註一) 十六年十月十六日時事新報載太晤之租界分類,稱此種為:"土地國租的公共租界"。

(註二) 太晤之分類,稱此種為『土地民租的公共租界』。

(註三) Morse: Trade and Administration of China, p. 221

必負担捐稅,亦不必負担行政職責。 倘須徵收其他捐稅,則須得代表機關同意。』(註一)

(二)上海公共租界設立之原因

上海公共租界設立之原因,就吾人觀察,一爲限制外人在華通商居住權,一爲限制外人在華租地權。

(1)限制外人通商居住權——南京條約規定外人在五口有通商居住權。 此項權利,在約開商埠任何地段,可以享受,並無限制。惟因中外民情扞格,風俗不同,華洋雜居,諸多不便。 且其時外人已攫得領事裁判權,使外僑散處各地,領事管理,當感不便,即華官保護外僑,亦發生阻礙。 因有一八四三年中英虎門條約,規定外人在通商口岸居住區域,必須劃定範圍,一方使華洋分居,減少糾紛;一方使外僑集中,領事亦可收管理上之利便。(註二) 從此外人在上海地方,不得自由通商居住,而僅限於一定範圍以內。此項居住區域,即爲租界。 一八九五年英國樞密院司法官(Judical Committee of the Privy Council)爲日本政府與東亞公司訟案判詞有云:『此種限制(指居住限制)雖繁雜不便,然乃源於不受主權國地方官裁判之故。 確爲英人對於領事裁判權之代價』云云。『此言雖爲日本政府與東亞公司訟案而言,究可援引也。』(註三) 一九一九年巴黎和會吾國之提案中亦謂租界之設,『可免中外人民之轇轕而領事官行使其條約所定之保護管束事宜,亦較爲便利。』(註四)

或謂租界雖爲外人通商居住而設,然在通商口岸之任何地段,外人仍保有此種權利,中外條約亦承認之云云。(註五) 不知租

(註一) Morse 書,p. 221.

(註二) 參看第一編第一章及刁敏謙:中國國際條約義務論,第三十四節。

(註三) 刁敏謙:中國國際條約義務論第十五節,三十四節。

(註四) 見附錄。

(註五) 今井嘉幸謂:『惟於商埠則何地有居住生業之權爲諸國條約所公認,』中國國際法論,第三編第二章,頁一一一。

界設立卽與外人自由居住權牴觸。如承認外人得在通商口岸自由居住,則用以限制此項權利而設立之租界,已失其存在之理由;反之,承認租界之設立,在於規定外人居住區域之範圍,則外人當不得在租界以外自由居住通商。更就條約言,主張者只知最初中外條約有給外人以自由通商居住權之規定,而不知中外後來訂立之條約,已對於此項權利加以限制,如中英虎門條約第六款明白規定:

『廣州等五港口英商或常川居住,或不時來往,均不可妄到鄉間任意遊行,更不可遠入內地貿易。中華地方官應與英國管事官各就地方民情地勢,議定界址,不許踰越,以期永久彼此相安。』

一八四四年中美望廈條約第十七款亦有同樣規定:

『…應由五港口地方官各就民情地勢,與領事官議定界址,不許踰越,以期永久彼此相安。』

外人越出租界界址,尙爲條約所不許,遑論在外自由居住通商。一九〇五年一美國人欲在一八九六年中日條約所開放之杭州租界外設一保險公司;地方政府干涉之。此問題曾經報告於華盛頓,美政府亦以華官所爲爲是,且通知各國,得英國等各國贊同。(註一)

一九〇三年中日通商行船續約規定北京開設通商場事附件第六載明:

『…於北京內城之外,擇彼此相宜,並無窒礙之地,劃定界址,開作各國商人居住貿易之所。界內地方,准各國商人租地造屋,開設行棧店鋪。…』(註二)

(註一) 刁敏謙書第二編第三十四節。

(註二) 此項條款未曾發生效力,因須在『駐紮直隸之各國兵隊暨各國護館兵隊一律撤退後』,中國始允在北京開設通商場(條約第十款),而此項撤兵條件迄未實行。

界址劃定以後,

『凡從前各國商民之散居城內外者,均須遷入界內,不得仍前散居各處,以致漫無稽考。…』(註一)

按照此項條文,原來散居各處之外國商人,在劃界後尚須遷入界內,則租界劃定後,外國商人自不得再在界外居住,貿易更無待言,此亦足爲一證。

一八七六年九月十三日烟台條約第二節第二條規定:

『新舊各口岸,除已定租界應毋庸議,其租界未定各處,應由英國領事官會同地方官商議,將洋人居住處所,劃定界址。』

設立租界爲劃定洋人之居住處所,烟台條約蓋已明白說明。是租界之設爲限制外人通商居住權,實無疑義。

(2)限制外人在華租地權——上海既闢爲通商口岸,外人之來滬者,自須取得確實之租地權,以達通商居住之目的。(註二) 惟此項權利,按當時中國慣例,外人不得享受。蓋當時中國政府,根據『普天之下,莫非王土』之義,以爲中國土地賣於外人,皇帝卽喪失一部分之產業。(註三) 且因中國公私法觀念向不分淸,私法上之所有權與公法上之主權混而爲一。中國土地賣於外人,卽不能在該地上行使主權,(註四) 故僅允外人租賃,不得購買:卽租用土地之權,亦不願擴大範圍至中國通商口岸任何地段,而僅允在一特定區域准外人租用。基於此種觀念,遂有虎門條約劃定外人居住區域範圍之規定。惟此種限制,未能嚴守。外人向界外租地,中國官廳亦不加阻止,甚至遷就事實,定『准轉道契區域』(見附圖)馴

(註一)『以致漫無稽考』一語,原文原句爲: and thereby cause inconvenience in the necessary supervision by the Chinese Authorities, 應譯爲『以致有礙於華官必需行使之監督,』因外人享有領事裁判權,華官不易管理故,劃定租界,按照英文原句,愈益可言。

(註二) 今井嘉幸:『外國人欲於通商場達永住貿易之目的而必得確實之土地權利,租界因此而設,………。』中國國際法論第三編第二章第三節,頁一三〇。

(註三) Chan Chung Sing: Les Concessions en Chine, 頁一三〇。

(註四) 同上,頁一三一。

致租界之外,又徧一界。然此係事實問題,揆諸原來劃定租界之意,大相背馳。十九年十月二十日上海特別市土地局覆比總領事函中(註一),有謂『查准轉道契之區域,原以租界為限,在事實上雖有少數外僑在租界外租賃地畝,但並無明文規定,』即申此意。惟上海特別市土地局對於外僑在租界外租地,一經查明確屬租主自已執管使用者,仍暫照舊辦理;而於外僑能否在租界外租賃地畝,正在研究,尚未有何決定。(註二)

上海公共租界設立之原意,已為限制外人在華通商居住權及租地權,自係外人權利之限制,而非給予權利或特權,故Mr. Escarra有言:『在一國中而不能任意移居自由確定其居所,必須在規定之地通商居住,並不能在其建屋之地有所有權,烏能謂為特權乎?』(註三)

(三)所謂永遠租賃

永遠租賃本非最初規定租界制度之條約所載明,惟自上海租界劃定之後,外人卽實行永遠租賃,其實行原因,有謂外人在劃界之初卽欲購買土地,中國官吏不允所請,遂得一折衷辦法,外人在租界內雖不能購買,然得永遠租賃,(註四)是永遠租賃實為中國在條約以外所給予外人之特殊權利,此種特殊權利之情形究竟如何,吾人擬就(A)永遠租賃之由來,(B)永遠租賃之方式,(C)中外人士對於永遠租賃之意見,(D)永遠租賃之特質,分別說明。

(A)永遠租賃之由來

按照中英虎門條約,中美望廈條約劃定租界之規定中,僅有:

『……但中華地方官必須與英國管事官,各就地方民情,議定於何地方,用何房屋或基地,係准英人租賃。……』(中英虎門條約

(註一) 原函見十九年土地局年刊。

(註二) 見上述原函。

(註三) Jean Escarra: Droits et intérêts des étrangers en Chine. p. 69.

(註四) Kotenev: Shanghai Its Mixed Court and Council, p. 4.

第七款)。『合衆國人民在五港口貿易或久居或暫住,均准其租賃民房,或租地自行建樓,並設立醫院禮拜堂及殯葬之處。……』(中美望廈條約第十七款)云云。外人祇能租賃,並無所謂永遠租賃。惟一八四五年地皮章程規定:

『外人得自行退租,……但原業主不得任意停租,……』

雖無永遠租賃之明文,然租賃期間僅得取決於承租人者一方,使承租者不願退租,原業主殊無方法自行停租。是永遠租賃之原則,該章程中已經確定。上海道發給之出租地契(俗稱道契)中並載有『永遠租賃』字樣,中國方面更明白承認。嗣後一八六九年以及一八九八年地皮章程中均載有『永遠租賃』之規定。『永遠租賃』一名詞,愈益確定。一九〇三年中美續議通商條約第三款規定:

『……並租賃或永租地基自行建造……』

於是此『永遠租賃』更由中外條約之明白規定,而得國際法之承認。

(B)永遠租賃之方式

凡外人欲在界內租賃土地,應先與中國原業主商定價值,商定之後,即將租地事稟明本國領事,並呈出中國原業主所寫永遠出租契據二紙,(註一)另附圖一紙,畫出地形,詳載四址,領事官即照以轉送上海道衙門。由上海道發飭丈局勘丈。如查明所租之地妥當無礙,即由道台在出租地契上加蓋印信,移還給執。一面由租主持出租地契赴本國領事館內報明入册掛號。此出租地契名義上由上海道發給,故俗稱『道契,』其實均由各國領事館自行置備,僅送請上海道蓋印而已。此項出租地契既由外國領事各自置備,故其條款措詞不盡相同,惟其要點,不外下列數項:

(1)租主應付年租每畝一千五百文,繳付銀號作爲完糧之用,

(2)租主在界內租得土地後,如欲轉租,尚有下列限制:(一)不得

註一)此項永遠出租契本由上,寶兩縣印行,惟外人大率不用此官廳發行之出租契,而用租界紙舖私印出售者。

轉租與未曾准住中國境內之外人，(二)不得自行轉租與居住中國之外國僑民，必須中國官吏查視其租地賃房無礙，方准轉租，(三)亦不得自行租地賃房與華民展轉賃賣，若華民欲在界內租地賃房，須由領事官與中國地方官酌給蓋印憑據，始可准行。

(3)租主或後代管業之人，如將其地轉與不稟明本國領事並道台批准登籍，或將其地整段分段或己或人，另造房屋轉租華民居住，而未領得兩國官憲允准憑據，或每年不將每畝年租錢一千五百文預付銀號者，出租地契作爲廢紙，地即歸官。(註一)

此爲歷來永遠租賃方式，惟自上海特別市政府成立後，對於此項方式已有改革。略述如下：

凡外人欲在界內租地，應先由市政府各區不動產契紙分發行所管理員調取該出租地之田單契據，或部照或印謝及最後三年糧串，呈送土地局查明核准將證據發還後，始予成立永典契。承租外人可持永典契至土地局憑領永遠出租草契。此永遠出租草契由土地局發行，凡外人租用華人地畝須一律領用。永遠出租草契成立後，在兩個月內，必須轉換永租契。此爲土地局規定外人永遠租賃之方式。土地局置備之永租契，用以代替從前各國領事館置備之道契。其要點如下：

(1)承租者每年應付年租數目未曾規定，蓋以從前道契規定本以制錢爲標準，現在租主既不能以制錢繳納，而所收之數目亦非折合制錢一千五百文之數。爲合事實起見，故將一千五百文删去，至土地局徵收年租仍照雙方已經同意之數目徵收。(註二)

(2)租主對于所租地畝，如有轉租與他人情事，務須將永租契呈送該管總領事核明後，函請土地局核准註册轉換永租契。

(註一) 此項道契規定係根據 Perè Pierre Hoang: Notions Techniques sur la proprieté en Chine 一書所載。

(註二) 十九年四月二十三日土地局致上海美國總領事函(十九年土地局年刊前期頁一二〇)。

上海英國租地道契式

大清欽命監督江南海關分巡蘇松太兵備道吳

給出租地契事照得接准

大英國領事官麥　照會內開今據本國商人趙甲稟請在上海按和約所定界內租業戶錢乙等地一段永遠租賃若干畝幾分幾厘幾毫北張田南李界東大路西小浜給價每畝若干千文共若干千文其年租每畝一千五百文每年預付銀號等因前來本道已飭業戶錢乙等將該地租給該商收用務照後開各條遵行查核外國人按和約在界內租定地畝却不能由己便亦不得轉與別國未曾准住中國之人必須中國官憲與領事官查視其租地賃房無足妨礙方准租住又查向議章程雖外國人有通融得益之處但無准地賃房與華民展轉貨賣若華民欲在界內租地賃房須由領事官與中國官憲酌給蓋印憑據始可准行上列各條倘該商並後代管業之人將來以其地轉與不稟明本國領事官並道憲批准登籍將其地整段分段或己或人另造房屋轉租華民居住若未領兩國官憲允准憑據並每年不將每畝年租錢一千五百文預付銀號違犯斯章者則此契作爲廢紙地卽歸官須至租地契者

咸豐十一年六月　初一　日　給　租地第幾分　地契第幾號

道印

同治某年某月某日趙甲將所租第幾分第幾號地若干畝正轉與孫丁遵例租用可也此批

道印

土地局改良核發道契之辦法

改定事項	舊辦法	新辦法	理由
(1)道契改歸土地局置備	(a)道契向由各總領事館置備送由中國辦理機關印給有時幷由總領事館將應行填註之中國文字代爲填就 (b)道契上之年月日本爲應給之年月日從前各總領事館於送出時有先填年月日者致與應給日期不符	(a)道契定名爲『永租契』由土地局規定中文式樣自行置備中國文字均由土地局填註 (b)印給之年月日由土地局蓋印時填註	(a)道契本係俗稱向無規定名稱茲定爲永租契 (b)道契以中國官廳名義發給自應由中國官廳置備 (c)道契上中國文字及印給日期一律由土地局填寫以免歧異而資準確
(2)改定道契式樣及暫用舊契辦法	(a)道契自民國成立後幷未改過式樣仍沿用前清公文程式故第一行僅署發契機關長官之官銜及姓名年月日之後並不署名	(a)道契由土地局置備印就中文送各總領事館翻譯幷加印譯文 (b)各總領事館用存之舊道契在土地局新道契未印出以前可暫行使用由土地局將第一行用同色紙張貼去幷將文字改正年月日後由局長署名	(a)道契爲現行公文書之一種當合現行公文程式故須將式樣改正且各國所領道契既爲一主管機關所發則式樣與詞句自應統一現在各種領事館所印道契其中文詞句及紙張顏色各不相同自應由土地局規定式樣以歸一律
(3)道契編號方法之改正	(a)道契向由各總領事館編號中國官廳不另列號	(a)每一道契由土地局編一總號不分國別以次編列以後每一道契均有兩個號碼一爲土地局總册號碼一爲各總領事館註册號碼土地局與各總領事館公文往來彼此均須聲明總册第幾號某册第幾號	(a)道契既由中國官廳發給自應由中國官廳編定號碼向來各國均自編號碼而立於發契主體地位之中國官廳反不編號碼難於檢查

(4)	(5)	(6)
規定正副道契存案辦法	道契地圖改歸土地局繪製	規定出租契之時效
(a) 道契向無存根，每份造同式者三張，於角上註明上中下字樣，以中契存中國官廳，以上契存總領事館，下契交租主，或以下契存總領事館，上契交租主，并無一定辦法	(a) 凡遇租界內轉換道契，地畝經會丈之後，其附屬於道契之地圖，向歸工部局繪製	(a) 洋商向中國人民租用土地，向以出租契為憑，此項出租契雖曾經前上海縣印行，而洋商租地用官廳發行之出租契者為數極少，所用出租契大率由租界紙舖私印發售，且出租契成立之後，何時轉契向無規定，以致此項未經請轉道契之出租契為數極多，流弊亦因之百出
(a) 凡發出之道契造同式者三份，以一份為正本，兩份為副本，將正本發給租主，副本兩份再分別為第一副本、第二副本，以第一副本存土地局，以第二副本存該管總領事館，正本、第一副本及第二副本上均加戳註明	(a) 凡會丈租界內地畝，於會丈時，土地局及工部局各繪草圖，由工部局將所繪草圖送土地局承認，經土地局承認後，照土地局規定紙張照繪圖樣，送工部局承認，經工部局承認後送還土地局，由土地局將雙方承認之圖送總領事館，交業主承認 (b) 凡未經工部局承認之圖，土地局不送總領事館轉發業主 (c) 道契所附地圖之大小與道契相同，或加倍或加數倍放大，俾摺疊後能與道契大小相同，以資盤齊，道契與所附地圖之間加蓋騎縫印	(a) 土地局接管洋商租地事務之後，對於民國十九年以前成立之出租契，一律限於四個月內轉換道契，如逾限不換，非有充分理由經該管總領事證明者，概作無效，自民國十九年起，外人租用華人地畝，須一律領用土地局發行之永遠租地草契，不用土地局發行之永遠租地草契者，一概無效，土地局發行之永遠租地草契，限自立契之日起兩個月內轉換道契，過期無效，上列辦法由土地局登載中外報紙，布告周知
(a) 道契既造同式者三份，非規定發給及存案辦法，於辦事手續上欠妥當，且發給租主之道契與存案之道契，照向例於角上註一極小之中國字，容易毀滅，其他毫無可以辨別之點，故決定均加戳註明	(a) 地圖為道契之附件，道契既由土地局發給，其附屬於道契之地圖自應歸土地局繪製，在手續上雖較為繁複，決不能因避免繁複之故不盡職務，至所以須由工部局起稿者，因工部局對於租界地畝會經實施測丈，對於地籍較為明瞭，且與規劃路線等事極有關係，照新定辦法，庶可雙方兼顧	(a) 出租契既專供外國人租用華人地畝之用，關係至為重要，故由土地局規定永遠租地草契 (b) 洋商租地成立出租草契之後，往往不向總領事館註冊轉請道契，在租主之產權既不能確定，中外官廳均無從稽考，如有糾葛，遷延愈久，辦理更難

中華民國上海特別市土地局永租契 第　號

案准

上海　總領事　函開據　呈請按照條約在上海特別市　區永

租　圖　圩　號　坵業戶　土地一段計　畝　分　釐　毫

東至　西至　南至　北至　共付租價

銀　一切承租手續均已辦妥請發給永租契前來等因核轉到局准

此經本局查明屬實准予發給永租契嗣後該承租人對於所租地畝如有轉

租與他人情事務須將此契呈送該管總領事核明後函請本局核准註册轉

換永租契方爲合法若未經上開手續將承租之地私自轉租與他人及不遵

照定章每年預繳年租銀兩卽將此契通告作廢所租土地由本局收歸市有

合行塡寫永租契發給該承租人收執爲憑

中華民國　年　月　日給

局長

(3)如租主未經本國領事官或土地局之核准而私自轉租與他人,或不遵守章規每年預繳銀兩者,永租契作爲廢紙,地歸官有。

至辦理外人租地事宜之會丈局,本由上海道管轄,民國二年改由交涉署管轄。國民政府成立,交涉署裁撤,此會丈局遂由土地局接收。

(C)中外人對於永遠租賃之意見

中外人士對於永遠租賃之意見,並無何等深切之研究,概括之可分爲:

(甲)認定永遠租賃卽係買賣。

(乙)認爲永遠租賃與買賣不同。

(甲)永遠租賃,卽係買賣。主張是說者之理由,分述於下:

Le P. Pierre Hoang:

『用「租賃」一字以代買賣,蓋欲借以表明外國買主,並非所有者,而僅爲租賃者。然此純爲一種名稱,蓋外國買主雖名爲租賃中國人之土地而實握有絕對權力。出賣者雖名爲出租其土地,而實則名義上之權利,亦不再保留。』(註一)

今井嘉幸:

『…其所謂人民之永借權與他國之所有權,內容毫無所異。故外國人於租界之有永租權,亦以此觀念,而同視其爲所有權。…是其名爲永借權之設立,而其實有所有權移轉之意。』(註二)

Souliè de Morant:

『自來取得土地之契約,在實際上均載有『永遠租賃』中文字樣,但此項契約中,並不載明何種租金;一次給價而期間則爲永遠的;並無可以解除之規定。此乃明白解釋具有完全效交之賣契,與中國習用之賣契相等,而與典契並無關係。(註三)

(註一) Hoang (P) S. T. Notions Techniques sur la propriet'e en Chine. (varieto's sinologiques) p. 40 註一。

(註二) 今井嘉幸中國國際法論頁一三一。

(註三) Souliè de Morant (G) Exterritorialité et intérêts étrangers en Chine. p. 242.

Y. Lanning—S. Couling:

『於此可見如此獲得土地,實純係買賣。蓋Captain Balfour嘗曰:「因有此種祇須照章年納一定租金之永遠租賃,英國人民可任意退租,將土地歸還華業主;而華人則不能任意停租,亦不能以任何方法加以干涉;卽欲於地建造房屋,亦祇可由中國官吏干涉,且亦僅可與領事交涉,在獲得土地之先,位於該處之房屋,必須照該處價值賣出。」』(註一)

Montalto de Jesus:

『……且滿清官吏對於外國人之購買土地,視為帝國地產之割讓,為法律所不許,然亦有破例者。所有土地,嘗永遠租出而按年徵收其土地稅,每英畝約值二十八先令。在如此情形之下,滿清官吏發出地契,名為租契,實係買賣。……』(註二)

『外人對於其居留地內之土地,不准取絕對所有權,但得永遠租賃。』

刁敏謙:

『兩項土地取得之法律地位相似,卽只可為永久之租借,而不可購買也。』(註三)

夏晉麟:

『凡租界內之土地,其每華畝一千五百文,(約一元二角五分)或每英畝七元五角之每年地租,當納諸中國政府,以代土地稅。此種土地並非購買而為永遠租賃。不續付租金,而係一次付清。』(註四)

Escarra:

『謂永遠租賃,等於所有權之讓與,實為一種無價值之肯定語。』(註五)

(註一) Lanning and Couling: The History of Shanghai.

(註二) Montalto de Jesus: Historic Shanghai. p. 33.

(註三) 刁敏謙國際條約義務論頁五七。

(註四) Ching-lin Hsia: Studies in Chinese Diplomatic History (頁五十)。

(註五) J. Escarra, Le régime des Concessions étrangères en Chine (Recueil des Cours de l'Académie de droit international 1929 T II) P. 119.

G. Dubarbier:

「外人並非爲租界內土地所有者，每年繳稅金於中國政府，租界土地永爲中國領土；但事實上爲中國政府所承諾之一種强迫的租賃，並爲一種永遠租賃，而除繳付稅金之名義外，外人蓋被視爲眞正之所有者」(註一)

上海縣志:

「凡以土地所有權讓與洋商者，所立之契曰永遠租契……」

按照上述意見，永遠租賃卽係購買之理由：(一)外人得有絕對權力，(二)期間爲永遠的，(三)價值一次付訖不另給租金。惟據此數點在法律上能否卽認定永遠租賃與買賣無異，吾人殊未敢苟同。

(乙)永遠租賃與買賣不同　主張是說者之理由，分述如下:

J. Escarra:

「此處所用中國名稱，極端正確，此爲吾人所不應漠視者。在租界中之契約，用永遠租賃字樣，正爲顯示並不以所有權相讓。在西方法學家視之，所有權與永遠租賃，或毫無差別；但余可決定在中國法中，實有根本差別」(註二)

市政府土地局呈文:

「外人依據條例，以不能承買中國土地，故須遵約承租」(註三)

外交部咨復市政府:

「……所有外人土地權，仍以現有通商口岸爲限，且祗得永租地畝，不得有絕賣情事」(註四)

按照此項意見，永遠租賃與買賣不同，業已顯明。但永遠租賃與買賣不同之點何在，均絕未加以釋明。美國 Mac Nair 氏在

(註一) G. Dubarbier. La Chine contemporaine, politique et économique. P. 333

(註二) 十七年土地局年刊(頁一九九)。

(註三) 市政府訓令第四一二號(十八年八月二十日)，十八年土地局年刊，頁一一四。

(註四) 十七年土地局年刊，頁一九九。

"China's International Relations and Other Essays" 一書中,解釋一八五四年地皮章程時,曾謂:

『準備租地之方式,(依第二,三,四款之規定,)承租人或買受人應先請求各該國領事或代理領事…』

永遠租賃,究係租賃,抑係購買,未能斷定,而用一『或』字,似此二名詞,無甚區別,不妨並存者,亦太覺渾括矣。

(D)永遠租賃之特質

所謂永遠租賃其法律性質究竟如何,上述各項意見,殊未予吾人一切實明確之答案。茲擬試分析其內容,探求其特質,或能藉此得一正確之概念也。

永遠租賃係指中國土地所有人以其土地永遠租與外國人使用收益,而由外國承租人一次給付永租價之雙務法律行為。是永遠租賃係一種契約,惟此項契約成立後,又發生一法律關係應加特別注意,即外國承租人對於中國人租與之土地之法律關係。就此項關係探求永遠租賃又可視為物權之一種。蓋外國承租人自與中國承租人自與中國土地出租人訂立永遠租賃契約後,於租與土地實取得一種權利——永租權(永典權)——可以排除他人之干涉具有對抗一般人之効力也。茲試就其契約性質及物權性質兩方面探求其特質。

(A)永遠租賃是契約之一種　租賃而承租人得永遠占　土地為使用及收益之權,出租人事實上又完全喪失其所有權,究與普通租賃及買賣有何區別,自應分析其異點如下:

I 永遠租賃與租賃

(1)租賃為有期限的,租賃期間得由雙方自由規定;永遠租賃為無期限的。上海特別市土地局永遠租地契明白規定『…情願央中「永遠」出租與某某洋商處為業。』(註一)

(註一) 上海特別市政府本擬將『永遠』兩字删去,惟以事關重大,請外交部核定,外交部刊以删去永遠二字辦法,恐遭洋商反對,未暫照舊章辦理。(見市府指令第三〇六六號及訓令第二八〇三號) 十七年報告。

(2)普通所謂租賃,出租者義務之履行爲聯續的,在租賃期內,常負有使承租者得能使用及收益之義務。永遠租賃,則出租者義務之履行爲立時的,一經出租,卽不負有使承租者得能使用及收益之義務。

(3)普通出租賃者,僅將使用與收益之權讓與承租人,而仍保有所有權,但永遠租賃則出租者並其所有權同時喪失。

(4)租賃爲一種債權關係。永遠租賃則爲一種物權關係。

是普通租賃,租賃者之地位,係對於出租者而言。永遠租賃,則永遠租賃者之地位並非對於出租者,而對於中國政府而言。(註一)

II 永遠租賃與買賣

(1)買主一經買賣成立後,並不能因自由使用收益,或因欠付地稅之故,政府卽將買主所有物沒收。永遠租賃成立後,凡承租人對於所租地畝,如有轉租與他人情事,須將原有租契送請該管總領事檢明後,函請土地局核准註册,轉換永租契。若未經該項手續,將承租之地私自轉租,及不遵照定章每年預繳年租銀兩者,中國官吏得將所租土地沒收。(註二)

(2)買主所得之使用收益權,得絕對自由行使,第三者不得干涉或加限制。永遠租賃者所取得之使用收益權卽受有限制,租賃者不得將所租土地自由轉租與他人,須請本國領事與土地局之核准,方爲合法,否則所租土地,收爲官有。(註三) 又按土地局擬定之上海特別市土地局永遠租地契中有『其地自出稅之後,聽憑現業主過戶存欛,取租造屋,以及其他使用,均與失主毫無干涉』之規定。市政府爲『限制洋商濫行使用權……起見,』將『以及其他使用』六

(註一) Escarra: Le Régime des Concessions étrangeres en Chine. (Recueil des Cours de l'Académie de Droit international) p. 75

(註二) 見中華民國上海特別市土地局永租契規定。

(註三) 同上

字刪去。(註一)

永遠租賃與買賣之異點中最爲重要者,即買賣爲雙方所有權之移轉,而永遠租賃並非雙方所有權之移轉,卽買賣爲雙方之行爲,一方支付一定之價值,他方卽將其所有權讓與,永遠租賃實爲三方之行爲,承租者支付一相當價值僅取得永遠使用與收益權利,而未取得完全之所有權,但原業主因永遠租賃已完全失去所有權,此項土地所有權則歸諸中國政府。

(B)永遠租賃是物權之一種。承租人既因租賃行爲所得永遠使用及收益土地之權利具有對抗一般人之効力,就其內容及効力論實與典權相同,就其永遠性質論,又與永佃權相似,茲簡述其區別大概,俾明所謂永典權之特質。

I 永典權與典權

永遠租賃與典權不同之點,其主要者卽爲時間上之分別。典權爲有限的,而永遠租賃爲無限的。關於典權原業主並不喪失其所有權,此與永遠租賃,亦屬迥異。然在典出時期,原業主亦不能行使其所有權,使典權亦無期間上之限制,則與永遠租賃絕少分別。永遠租賃與典權最爲近似。故永遠租賃名爲『永典權』最爲適宜。一九二八年土地局頒布之外人租地辦法中規定『外人承租華人土地須先立永典契……』是土地局亦以永遠租賃爲永典權也。

II 永典權與永佃權

(1)永佃權雖無規定期限,但土地所有人得以法定原因撤佃(如欠租),而永典權則否。(2)永佃權之使用目的爲耕作牧畜,永典權之使用目的則大都爲建造房屋。(3)關於永佃權原業主並不喪失其所有權,故得將其土地所有權讓與他人,至永典權則原業主已不保有所有權。

綜上所述,永遠租賃係指出租人讓去其土地所有權而承租

(註一) 見上海特別市政府指令第三〇六六號(十七年土地局報告,頁一八七。)

人僅取得永遠使用與收益權之雙方法律行爲,故實爲一種特殊的契約。承租人因此契約取得之權利,雖得永遠享有,然仍不得自由行使,故亦爲一種特殊的物權,因其與典權相似而爲永遠的,故名的永典權,此項永典權並未經中國民法所規定,而爲吾國給與外國僑民在租界內之一種特殊權利。

(四)華人在上海公共租界土地所有權之行使

華人在公共租界行使土地所有權時,往往效法外人永遠租賃辦法,有所謂『掛名洋商道契』及『華商道契』之特例,玆分述如下:

(一)掛名洋商道契

(A)掛名洋商道契實行之原因:

有謂華人在公共租界內不能行使土地所有權,必須借用外人名義。掛名洋商道契之原因,卽基於此。例如:Willoughby 謂:

『華人在租界內似不可佔有土地,然實則彼等常借用外國人之名而得之(常以金錢爲酬報)。此種事實,在上海公共租界中亦有之。』(註一)

Soulié de Morant 謂:

『原則上中國人不得佔有土地,並不得租賃房屋,一切產業憑證,均須用外人名義。』(註二)

Le Pierre Hoang 謂:

『在租界內無一中國人在法律上可用去名義得以佔有者,因之中國人購買土地時,常請一外國人出面借用其名。』(註三)

此種掛名洋商道契之來源,由於華人在租界內不得行使土地所有權之說,殆因一八四五年地皮章程中有下列之規定:

『界內土地,華人之間不得租賃,亦不得架造房舍租與華商。』(第十五款)

『惟商人……不得架造房舍租與華人,或供華人之用。』(第十六

(註一) Willonghby: Foreign Rights and Interests in China Vol. I, p. 497.

(註二) Soulié de Morant: Exterritorialité et Intérêts etrangers en Chine. p. 258

(註三) Le P. Pierre Hoang: Notions Techniques sur la proprieté en Chine. p. 40

款)及一八六一年上海道頒佈之上海華民居住租界內條例中有下列規定:

『華人若未領地方官蓋印憑據,並經有約之三國領事官允准,則不得在界內賃屋租地基建造宅舍居住。…』

遂誤會其意,認爲華人在租界內不能行使土地所有權。惟一八四五年地皮章程已由一八五四年外人所訂之地皮章程代替,章程上卽無此項規定。上海道所頒佈之上海華民居住租界條例,更未明白禁止。中外條約中對於華人在界內之所有權,並無何種限制,故一九二八年土地局呈市政府文中明白聲明:『…中國人民原可自由承買。』(註一) 一九三〇年土地局告示中亦有『…中國人買賣土地,則須照章立契,納稅,過戶,承糧,管業方爲適法。…』(註二)

證諸土地局之呈文與告示,華人在租界內儘可自由行使土地所有權。故掛名洋商道契之實行,由於華人未得自由行使土地所有權之說,殊未能成立。

其實掛名洋商道契,初因由於買辦制度而形成,繼因中國田單之不良,而逐漸發展。蓋在上海開埠之初,華洋買賣,因言語習慣不同,於是有所謂買辦者爲中外人士買賣之中間人。此等買辦,旋亦積財致富,乃欲購買土地以裕家產;惟因自身地位本甚低微,深恐國人之欺侮與責難,甚至不願與之成交,於是向洋商磋商,由洋商出面租賃土地,再由洋商簽給權柄單,以示土地實爲買辦所租得,此掛名洋商道契之來源。(註三) 第此種情形得以繼續發展者,則因中國田單之不良,其原因有二:(註四)

中國田單,常有單大地小,單小地大之事。當時外人租賃土地,對於單大地小者,輒欲照單計算,於是方單畝數大而土地畝數小者,則在鄰地上劃補。凡有地產者,或因單小地大,爲欲保持其

(註一) 土地局呈市政府呈第二六一號(十七年土地局年刊,頁一九九)

(註二) 布告原文見十九年土地局年刊,後期,頁七九。

(註三) 吳斐,楊蘊純: 上海租界擴大原因的原因(十九年十月二十二日,二十九日新聞報)。

(註四) 吳斐,楊蘊純: 同上。

DECLARATION OF TRUST.

MEMORANDUM WHEREAS at the request of *Tsen Kwa Liang* of *Shanghai* whose name in Chinese characters is 鄭國樑 and who resides the lot of land known in the books for the registration of land kept at the *French* Consulate-General at Shanghai as Lot Nos *376 and 924* has been registered in the said books in the names of *Morris David.* Now we the said *Morris David* do hereby declare that we hold the said lot of land Upon Trust to dispose thereof as the said *Tsen Kwa Liang* his heirs representatives or assigns (being the owner or owners thereof) may after satisfactory identification and payment of expenses direct in writing.

AND the said *Tsen Kwa Liang* doth hereby agree that so long as the said lots of land shall remain registered in the names of the said *Morris David.* In Trust for him he will pay to them for their trouble the sum of Tls. *30* per annum to be paid yearly in advance on the 1st day of January in every year.

AND it is expressly understood and agreed that in the event of the said *Morris David* disposing of the said lots of land in accordance with the written directions of the person whom they shall bona fide believe to be the true owner or owners thereof for the time being and if such person or persons shall at the time of giving such directions produce to them this Declaration of Trust and the Consular Title Deed for the said lots they the said *Morris David* shall be freed from all further responsibility in the matter as they can only recognize and acknowledge documents and not individuals and no claim shall be made against them in the event of its being found afterwards that the persons giving such written directions as aforesaid were not the true owners of the lots.

Dated this *1st* day of *October* 1931.

Signed by the said
Morris David
in the presence of
D. D. Loh

Morris David

Signed by the said
Tsen Kwa Liang
in the presence of
D. D. Loh

Tsen Kwa Liang
鄭國樑

掛號代管道契產業單

立掛號代管道契產業單益昌洋行馬立司戴維今因住居
華人鄭國樑托請本行馬立司戴維出名代管
法國駐滬總領事官署地冊內第三百七十六九百二十四號道契產業已由本行掛號爲此訂明代爲管理並議定嗣後原業之鄭國樑及其子嗣與承受遺產人等經本行查明並將應付經費收清遇有來函囑辦之事本行自應照行惟該業主既請本行掛號言定每年先期於西歷正月初一日付銀叁拾兩作爲酬勞之資彼此訂明日後本行按閱函囑實當視爲彼時該業主之所囑者並當時交出本行所給掛號單據及道契等項本行按照函囑辦理以後毫無干係本行認單不認人如其函囑辦者有假冒承業情事日後顯露均與本行無涉欲後有憑立此掛號代管道契產業單存照

右單交華人鄭國樑收執

益昌洋行馬立司戴維

民國廿年十月一日
西歷一千九百卅一年十月一日

原有地產畝數,防免割補與鄰地起見;或因單上地小,希圖割補,都欲轉換道契。轉換之後,可使土地確定,或可藉此補得鄰地。掛名道契發展之原因,此其一。

上海田單,自前清咸豐五年清丈後,從未清理;花戶名字,大都仍爲祖宗之名。卽或買自他人,而名單上之舊名稱仍未更易。在法理上自難標定其所有權之從屬。且如田單已經破爛者,曰『爛單;』田單已經割裂者曰『割單;』或田單遺失另立一紙據以爲產權證據者,謂之『代單。』均係眞僞莫辨,事實上自難得信用,在售賣抵押時,極費周折,較之道契與權柄單之過戶手續之簡捷,大有天淵之別。爲求適合商業上之動流及便捷之原則,於是凡有地產者都棄田單而轉換道契。掛名洋商道契發展之原因,此其二。

(B)掛名洋商道契之實行辦法

華人欲託名洋商領取道契,卽由承租華人委託洋商公司出面,向領事聲請租地,領取道契,一與外人自身租地無異。道契領得之後,由洋商公司交付承租華人,另由洋商公司立一筆據,一併交付華人收執。此項筆據謂之『權柄單,』證明土地實由華人所租得。就上述辦法,吾人所應注意者,爲事實上洋商公司爲承租華商之委託人。然道契上名義既爲洋商公司,而在領事署之註册亦以洋商公司名義,則法律上洋商公司爲道契之所有人;是法律上之承租人爲洋商公司,而非華人。洋商公司原爲代辦華人租賃事宜而設,然其結果則在法律上爲公司本身租賃土地,承租華人所取得者,爲洋商公司名義之道契,及洋商公司之權柄單。承租者之正式產權憑證,爲洋商道契,而非權柄單,因之華人並未得法律上產權憑證,而僅爲出資承租土地。

依上所述,洋商公司與承租華人在事實上與法律上之地位,適爲相反。事實上之承租人爲華人,法律上之承租人則爲洋商。十八年土地局呈市政府文中有謂:

『中國人民原可自由承買,乃亦掛名洋商承租本國土地,以華

人之資本,授產權於洋商,不但喪權辱國,而民德之墮落,亦從此不能挽救。』

是深道華人掛名洋商道契之弊。

(C)掛名洋商道契之取締

自上海特別市政府土地局成立後,即實行取締掛名洋商道契。十九年八月一日土地局發出佈告,(註一)禁止本國人民冒領永租契。『若本國人民託外人領取永遠租契者,一律停給,並予以相當之處分;至事後發覺冒領者,概不予以保護。…』從此掛名洋商道契之弊,可以減少矣。

(二)華商道契

為抵制洋商道契起見,光緒三十年發行所謂華商道契。華商道契係由上海總商會轉請會丈局發給,其轉契手續,係倣照洋商道契辦理。華商道契與洋商道契之內容,及其領取手續,試為比較其同異之點如下:

洋商道契與華商道契之同點:

(1)洋商道契與華商道契均由會丈局發給。

(2)洋商道契與華商道契之土地,均由會丈局勘丈。

(3)洋商道契與華商道契,均規定每年應付年租。

(4)洋商道契與華商道契,均載有限制土地使用收益權之規定。

(5)洋商道契與華商道契均載有行政處罰之規定。

洋商道契與華商道契之異點:

(1)洋商道契內載:(甲)『給出租地契事』(乙)洋商『永遠租賃』等字樣。華商道契內載:(甲)『給地契事』(乙)華人『置地』等字樣。

(2)洋商道契由外國領事轉請發給;華商道契則由總商會轉請發給。

華商道契所規定承租者之權利義務,與華商道契所規定者

(註一)布告全文見十九年土地局年刊後期,頁七九。

完全相同;其不同之處,則爲華人領取華商道契,在手續上無須經過外國領事署,而在名義上不曰永遠租賃而曰置地。

發給華商道契之意,原以抵制洋商道契,惟自有華商道契之後,洋商道契既未見減少;而准轉道契區域之內,反以華商道契爲請轉洋商道契之捷徑。轉契之後,遇有賣買,祇須向總商會註册過戶,所有應行繳納之轉移稅及市政經費,均得藉此豁免,於原請求之目的並未達到,而地方應有之收入,已蒙其損失。(註一) 故自上海特別市土地局接收上寶會丈局以後,對於洋商道契,從未發給。十九年十一月二十一日土地局並發出佈告(註二)(第一三〇號)華商道契自十二月一日起限三個月內一律換取土地執業證。自佈告之日起滿足一年不換土地證者,卽將該地收歸市有。其辦法固甚是也。

Willoughby 在比較租界與居留地不同時,曾謂居留地者爲中國領土之一部分,在此部分內外國人民往往採用永遠租賃方法,得向中國業主直接租賃土地。(註三) 其實此不能爲居留地與租界相異之點,且爲居留地之唯一特徵。蓋中國僅予外人在租界內以通商居住及永遠租賃土地之權而已。

上已指明中國因欲限制外人在華通商居住權與租地權,乃劃定外人居住區域而又爲使外人得以永住貿易,乃並承認其永遠租賃土地之權利——永典權,但絕未因此而中國在租界之領地主權,有所損害。外人在租界內與界外所享之權利,完全一致,(註四) 故一八六四年五月十四日英公使 Bruce 致英領函有云:

『余於英國官員在中國通商口岸之租界內(該地係由英國政府租以貿易者)所宣告之管轄權亟欲聲明,以祛除誤會。租

(註一) 十九年十一月十五日土地局呈市政府文,見十九年土地局年刊,頁一〇三。

(註二) 布告原文見十九年土地局年刊後期,頁一〇五。

(註三) Willoughby. Foreign Rights and Interests in China, Vol. I, p. 495.
Escarra: Répertoire de Droit International Tomem, p. 423.

(註四) 參看 Willoughby Vol. I, pp 498—499.

地與英國政府並未嘗許予該地之管轄權,該地仍然屬於中國主權,英國政府得管理英國人民及其財產與其他各埠未有租界者同。蓋英國政府得施行之權力,係由與中國所訂條約而來,與容許租地無關也。』(註一)

此種意見後經各國駐京公使贊同,並爲英國政府所同意。一八六八年七月二十八日中美續約第一條更明白規定:

『大清國大皇帝按約准各國商民在指定通商口岸及水路洋面貿易行走之處,推原約內該款之意,並無將管轄地方水面之權一併議給。……再凡中國已經指准美國官民居住貿易地及續有指准之地,或別國人民在此地內有居住貿易等事,除有約各國款內指明歸某國官管轄外,皆仍歸中國地方官管轄。』(註二)

是租界制度之設立純屬私權問題,而非公權問題,可不煩言而喩。乃外人穿鑿附會,竟認爲特別性質之國際領域,(註三)或爲與殖民地同一來源之制度,(註四)或爲外國行政區域,(註五)此均由於不明瞭上海公共租界制度之根本性質故。

(註一) Diplomatic Correspondence 1864, part III, p. 380.

(註二) The Maritime Customs: Treaties between China and Foreign States, Vol. I. p. 730.

(註三) A. Galassi: I "Settlements" europei e le Concession in fitts della Cina, p. 63—64.

(註四) Grünfeld (E): Hafenkolonien und Kolonieähnliche Verhältnisse in China, p. 219.

(註五) 中國國際法論第三編第二章,頁一〇三。

第二章　現行制度之法律根據

吾人已於開始之際指明現行租界制度與原有制度,全不相侔。上章卽考察原有制度之性質,並確定爲私權關係。本章重在考察經長期演變後之現行制度之法律根據。吾人又知現行租界制度已成爲國際間一種畸形組織,在中國領土內行使國家大權,就中尤以行政權至可重視。此項行政權等之法律根據如何?從國際公法考察此種制度應否存在?此爲本章所欲解答之問題。

(一)條約

上海公共租界之前身爲英租界及美租界,茲將中英,中美關於上海租界之條約分述之:

(1)中英條約——一八四二年中英南京條約只准『英國人民帶同所屬家眷寄居大淸國廣州,福州,廈門,甯波,上海等五處港口貿易通商無礙,』並無租界之規定。次年中英虎門附加條約規定『但中華地方官必須與英國管事官各就地方民情,議定於何地方,用何房屋或基地准英人租賃。』此『議定地方』云云,通常卽認爲英租界設立之根據。一八四五年上海道與英領劃定界址,殆卽根據此款。惟一八五九年中英天津條約聲明虎門條約作廢,故英租界之根據復失。直至一八七六年中英烟台條約成立,該約第三端第二條規定『新舊各口岸,除已定有各國租界應毋庸議,其租界未定各處,應由英國領事官會同各國領事官與地方官商議,將洋人居住處所,劃定界址。』自是上海英租界復得條約之根據,其後中外訂立之條約,均無關於上海公共租界之規定。

(2)中美條約——一八四四年中美望廈條約第三條規定『嗣合衆國人民俱准其挈帶家眷赴廣州,福州,廈門,寧波,上海五港口

居住貿易。』第十七條規定『合衆國人在五港口貿易或久居或暫居,均准其租賃民房,或租地自行建樓,並設立醫院、禮拜堂及殯葬之處。必須中國地方官會同領事等官體察民情,擇定地基,聽合衆國人與內地公民議定。』美人曾據此要求劃地。(註一) 其後一八五三年中美天津條約關於美人在上海居住通商之條約(第十二款)與中美望廈條約之規定無稍差異。惟該條不復有『必須中國地方官會同領事等官,體察民情,擇定地基』之規定,而增加『如無礙居民不關方向,照例稅契用印外,地方官不得阻止』之規定。是依天津條約,美僑在上海之居住不受限制。(註二) 即從嚴格的法律言,美租界制度至此已失條約根據。(註三)

於此須注意者,即上述條約規定係關於劃界,而劃界後之管理等事,未有言及。換言之,即現行制度,如外人在租界內行使行政權等,未有條約之根據。

(二)土地章程

土地章程爲現行租界制度之眞正根據(註四),其歷史已於第一編第二章詳述。第一次訂立於一八四五年。此次章程係上海道台以佈告形式公佈,『道台以其自由意志草成,』『其形式殊不合於正式文件,』(註五)法律上不生約束之效力。第二次章程係一八五四年駐滬之英,法,美三國領事商定,並召集外僑租地人大會通過,『未曾邀中國政府(由地方官代表)參加,認爲西人間私事,

(註一) The Maritime Custom: Treaties between China and Foreign States, Vol. I. p. 683.

(註二)一八六一年美領致法領書中有「……… 根據條約規定,美人在通商口岸任何地方,有購置土地之權,中國地方官或任何人民不能抗爭,或侵犯其所有權,而中國地方官則應根據此項款項保護美人享受之權利。………」等語,美領所述,更可證明中美條約中並無租界之規定。

(註三)參看 Soulié de Morant: Exterritorialité' et Intérêts étrangers en Chine, p. 254

(註四)「上海租界的治理制度,可說是根據於道咸時代的洋涇浜章程,該項章程根本上就沒有條約的效力,」現代評論第五卷,第一百二十二期,錢端升:收回上海租界的迫切。

(註五)參看土地章程之嬗遞章

事,後祗作已成事實通知而已。』(註一) 故其效力不足以約束中國。(註二) 第三次章程係一八六六年改訂,至一八六九年由北京公使團『暫時批准』。『各國公使已表暫時同意,卽准其卽日施行,未嘗提交北京之中國政府,亦未曾由領事與上海道台會商,祗於公使團批准後由領事團通知道台而已。此種欠缺之手續,顯與一八五四年章程第十四條之規定違背,故此次新章程之效力已發生問題。』(註三)

一八六九年之章程大致卽爲現行沿用之洋涇浜北首租界章程。一八九八年,增訂章程第六條甲,乙兩條(關於馬路公地及鐵路)第三十條(關於建築物)及附則二條。此次增訂之章程至翌年由公使團及英國政府加以批准。中國政府方面曾於一八九八年由領事團送南洋大臣劉坤一請示意見,劉謂其『不欲過問,』『此事可由工部局與領事團妥爲磋商,』領事團卽『認爲解決。』後又送總理衙門請求批准,但始終未得覆音。而工部局代理總辦J. R. Jones於其土地章程備忘錄Memorandum on Land Regulations) (註四)輒認爲中國政府之『放棄批准權利』(waiver of the right of the Chinese Government to give its sanction),其所據者卽南洋大臣之表示。費唐法官從而和之,謂該備忘錄表明『不問一八九九年以前一八六九年之土地章程的效力如何(由於未得中國政府官吏之批准),自一八九八年關於批准新章程之手續採行後,及一八九九年上海道台認許已有章程可施行於擴充後之面積上,更無可置疑之餘地。』(註五) 道台之認許見於其佈告:

『茲通告各商民。嗣後公共租界內,除廟宇與官用地基外,均

(註一)見上引文。

(註二)參看下文。

(註三)見費唐報告卷一,頁五九。

(註四)見同上頁六三至六七上所附錄。

(註五)見報告卷一,頁六一。

須照現行章程辦理,各宜遵守。』(註一)

可知中國政府從未正式批准。哈佛大學國際法教授 Manly O. Hudson 於一九二七年來滬研究上海公共租界情形,對於土地章程,得下列結論;

『現有之土地章程須認為曾經地方下級官同意上級政府之受約束只由於默許 (acquiescence) 而已』(註二)

此種不完備,不正式之手續,足使該章程發生疑問,故一九二九年太平洋國際學會討論該章程,所得之結論 (Summary of Round Table Discussions)為:

『歷次章程,一八九八年公佈現仍沿用者為其結晶,有時曾得中國地方官之批准。但其法律效力主要在中國政府於其施行之長期的默認。有如某君云:居留地市政之法律根據自始即薄弱,至今猶不足。』(the legal basis of government was "primitive at first and remains inadequate now.") (註三)

就吾人觀之,此種『不足』實屬重大。依正當手續,此等類似條約有約束雙方國民的章程,理應由雙方代表共同簽訂,然後送呈關係國政府正式批准。(歷次章程明明規定倘有增改須雙方會商。)今既未商訂於前,又未正式批准於後(送呈總理衙門,始終未得回音),故對中國言,實為一種Res Inter alos acta,其效力僅及於訂立者(obligatio tertio non contrahitur),不足以約束中國(註四)

更從其實質言,則所謂土地章程者實為違反條約而喪失其法律上之效力。條約上關於租界者,只有『議定於何地方,用何房屋或基地,係准英人租賃,將洋人居住處所劃定界址』。章程係履行條約 (for carrying into effect of certain clause of the treaty) 之細則,當

(註一)見一八九九年工部局報告

(註二) Foreign Affairs Oct. 1927.

(註三)見 Problems of the Pacific (1929) 上所載。

(註四)參看 Escarra: Le regime des Concessions étrangeres en Chine (Recueil des Cours de l' Academie de Droit international 1929.) P. 54

不能超出條約之範圍,尤不能創造權利。因爲『條約是條約,只有條約能產生法律的義務,創造法律的地位。』(註一)且既係土地章程,自應限於規定界限,租地方式,以及註册,轉讓等事宜,——此尙可解作條約之『當然結果』(logical sequel),乃竟混市政章程與土地章程爲一。『容許外僑組織並管理市政,徵收捐稅,施行『政府之最高權』於領土國國民上,如此情形,幾令人難於置信!』(註二)其違反條約,喪失法律上之效力,至爲明顯。

乃一九三〇年簽訂之法院協定第二條有云:『至現時沿用之洋涇浜章程及附則,在中國政府自行制定公佈此項章程及附則以前,須顧及之。』實當局之失策,無異將非法之章程及附則,加以明文之承認。雖按該條規定,此僅爲有條件的,暫時的承認;該章程及附則之能否繼續有效,在我而不在彼;何時自定此項章程及附則,卽何時不須『顧及』現行章程及附則,而現行章程及附則之效力卽行消滅,然簽訂該協定各國同時有下面之聲明保留之附件:

> 『茲並聲明保留反對將來任何中國法律之足以損害或取銷公共租界之章程與附則者,或認爲有損於維持租界和平及秩序者,實行於公共租界內之權。』(註三)

有此附件聲明保留,則又可爲外人他日反對我『自行制定該章程及附則』之根據矣。

(註一) Treaties are treaties and as such they alone give rise to legal obligation and creat legal status。見夏晉麟 Studies in Chinese Diplomatic History 頁六一。

又 American Jurisdiction in the Orient, p. 172.云:但該章程因不是條約的性質,不曾亦不能伸張,擴充或涉及治外法權。(········they did not and could not, since they were not of the nature of treaties, extend, amplify or in any way concern extraterritorial jurisdiction。)

現上海具領事裁判權之十四國中尙有四國(美國其一)不承認土地章程及附則對其國民有約束效力。參看費唐報告卷一,頁一六八。

(註二)夏晉麟: Status of Shanghai 頁七三。

(註三)見次頁。

Additional Note. (註一)

Nanking, China, February 17, 1930.

Excellency:

With reference to the Agreement which we have signed to-day establishing a new Chinese judicial system in the International Settlement at Shanghai, we desire to point out that such Agreement cannot in any way affect or invalidate rights guaranteed to the Powers concerned and to their nationals under existing treaties between such Powers and China and we accordingly reserve our full rights in this regard.

We further reserve the right to object to the enforcement in the International Settlement of any future Chinese laws that affect or in any way invalidate the Land Regulations or Bye-laws of the International Settlement or that may be considered prejudicial to the maintenance of peace and order within this area.

We avail ourselves, etc.

(Sgd.) J. de Pinto Diaz,
On behalf of the Brazilian Chargé d'Affairs.

(Sgd.) Joseph E. Jacobs,
In the name of the American Minister.

(Sgd.) W. Meyrick Hewlett,
On behalf of His Britannic Majesty's Minister.

(Sgd.) L. Gronvold,
On behalf of the Norwegian Chargé d'Affaires.

(Sgd.) F. E. H. Groenman,
On behalf of the Netherlands Chargé d'Affaires.

(Sgd.) E. Koechlin,
In the name of the French Minister.

H. E. Dr. C. T. Wang,
Minister for Foreign Affairs.

(註一)此項附件，華文份未有見及新錄自費唐報告第一卷頁二〇〇至二〇所附載。

(三)國際公法原則

現行租界制度不特不為國際公法所容許,且實際違反國際公法之原則。蓋租界為中國領土之一部,中國在該處之領土主權(eminent domain or territorial sovereignty)固任何人不敢否認。自租界設立以來,疊經各國政府承認。如一八六四年英公使Bruce謂『租地與英國政府(註一)並未嘗許予該地之管轄權。該地仍屬於中國主權。英國政府得管理英國人民及其財產與其他各埠未有租界者同。蓋英國政府得施行之權力係由與中國所訂條約而來,與容許租地無關也。』(註二) 此種意見,後為各國公使贊同,並得英國政府同意。一八六八年中美續約更明白規定推原約內該款之意,並無將管轄地方水面之權一併讓給(........he has by no means relinguished his rights of eminent domain or dominiun over the said land and waters)。

所謂『領土主權』依Westlake解釋為『一國家在於其領土上所享受之權,........此為一國政府所施行之權,包括其在國土內之自由行動權,及處置境內所有地產之權,至對於私人業主為有償或無償,悉係該國家之裁斷。此為一國政府權力之一,通常正確稱之為領土主權。』(註三)

此領土主權為國際法所共認。如Oppenheim謂:『一個國家為一國際法人,實具有獨立與屬地屬人之最高權(或稱主權)。』並謂『獨立與屬人的最高權且不宜稱之為『權』(rights),實共認為一國之為國際法人所必備的性質(protected qualities。)』(註四)

美洲國際法學會(American Institute of International Law)於一九一

(註一)實係租與英國人民。

(註二)見第一編第一章及上章引。

(註三) International Law

(註四) Oppenheim's International Law, Vol. I. pp 249—250.

六年發表之『國際權利義務宣言』(Declaration of Rights and Duties of Nations)有云:

『任何國家有權在確定範圍內保有土地,並對於此土地以及該地上之外國僑民行使有專有的管轄權。』(第四款)(註一)

『任何國家根據國際法有一權利,即享有其他一切國家尊重及保護其權利之權利,蓋權利與義務之關係爲相互的,一方如有權利,他方即有遵守此權利之義務。』(第五款)

國際法學會(Union juridique internationale)之國家權利義務宣言(一九一九年十一月十一日)云:

『國家爲獨立的。國家獨立應認爲一國得以自由發展。任何國家絕不得以單方權力干涉其對內或對外之行動。』(第二款)

國際聯盟盟約第十條亦有『凡聯盟國盟員担任尊重並保持本聯盟全體各盟員之領土完全及現有之政治獨立』之規定。

一八三九年三月二十三日英領事義律(Captain Elliot)在黃埔設水警,被該國外相 Lord Palmerston 訓止之云:

『本國法律處認爲設水警制度於中國領土之黃埔,實爲侵犯獨立國家之主權』(註二)

乃上海公共租界竟變本加厲,在中國領土內行使其『政府最高權力』——包括行政,立法,司法等權。就現狀論,司法權已逐漸收回殘餘部分爲租界未收回之故,即行政權未取消之故,立法權較不顯著,爲行政權存在之附產,故最主要者厥爲行政權,而行政機關即爲工部局。此『上海工部局爲一國際組織獨有之例,行使其行

(註一) American Journal of International Law, X (1916) p. 212

(註二) The Law Officers of the Crown were of the opinion that the establishment of a system of ship police at Whampea, within the dominions of the Emperor of China, would be an interference with the absolute right of sovereignty enjoyed by an independent state……Vide "Europe in Asia," p. 64.

府權力於該局所無土地管轄權的區域上。』(註一)

工部局之設立,根本卽成大錯。該局於一八五四年成立之初,卽爲英國政府(卽公共租界最重要之母國政府,時英,美租界尙未正式合併,祇英,美,法三界合併管理)所否認。

『英國政府欲嚴守條約之義務之熱忱,旣見於租界中立之問題,復見於工部局設立之問題,…「獨立自治區」(an independent self-government Republic)……爲英國政府所不悅。彼等(指當時主張設立之英領Alcock等)數月後卽聞該國政府主張上海之市政府(卽工部局)『應當』取銷。至一八五四年五月Sir John Bowring對Alcock之訓令謂通告華官,英國政府不贊助該種『自動組織』(Voluntary Association)卽上海工部局,亦得該國政府之同意。』(註二)

又『依一八五四年章程而設立之工部局,因英國在香港之法官之意見,而減少其權力。該法官等否認工部局之法律地位。』(註三) 可見依照條約,工部局實無設立之根據。卽讓一步言之假定事實上需要設立一工部局類似之執行機關,以維持界內之秩序及設施,然亦當限於簡單之市政事項。一八六三年(同治二

(註一) The Shanghai Municipality is a unique example of an International Cousortium exercising executive anthority within a district over within it has no territorial rights.
R. S. Gundry, "The Status of Shanghai Municipality in Comparative Legislation and International Law, Jan. 1920.

(註二) Lanning and Couling: History of Shanghair p. 325.
又 Carles 謂「一八五四年七月十一日會議經過報告(按卽通過工部局組織)經由英國駐華公使 J. Bowring 呈遞外務部,並由外相 Lord Clarendon 提交於皇家法律顧問(Law Officers of the Crown),由彼等經過深刻之審察,決定從未見有如工部局者得設立於他國之內,故會議經過實完全錯誤!」(Some pages in the History of Shanghai, p. 11.)

(註三)「工部局之法律地位爲英國在香港之法官所詰疑。結果好些年來工部局之法律行爲由領事執行。約一八六三年之際,上海地方政府因居留地之問題陷於大混亂狀態。英駐北京公使否認工部局有何權力干涉居留地內華人與華官之關係。」見 Darwent: Hand-book for Travellers and Residents, p. 21.
又 Macellen: The Story of Shanghai, p. 101. 謂:「根據一八五四年土地章程而設之工部局,其權力爲該國之法官所減,(章程曾送彼等審查,)彼等有學識之法官否認工部局之法律地位,以其由領事們產生,而領事們實無權過問此類事項者,認華官之同意,不足據也。」

年)八月六日北京公使團規定上海公共租界之五項原則,其一明明規定:

『此項權力,僅限於簡單市政事件,如道路警察及舉辦市捐等』

卽現行章程之規定,該局亦祇有通常之市政權力,(註一)斷不容擁如許之軍隊(名爲義勇隊,實際上其中之俄國隊是雇用的常備軍)在吾國領土內,實行武裝中立,儼然造成一小國。並拒絕中國警察及軍隊入界,阻止華官入界徵稅。此無論條約或章程,均無絲毫根據者也。卽最袒護居留地制度之Kotenev亦云;

『租界中之宣佈戒嚴,調遣海軍登岸,馬路上施行防禦工程,佔據中國土地以應軍事目的,與其武力被除中國軍隊武裝,驅逐中國軍官及不喜歡之華人出境,凡此種種實爲侵犯一國之主權』(註二)

然而辯護之者輒謂:

『在歐洲適用之莊嚴不可侵犯之國際法的原則,亦不能應用於獨特無二之環境(指上海公共租界)上。如果重大利益有危險時,必先維持良好秩序;雖施以未有規定之權力,亦所不顧也。租界各種情況之演進,均由於中外共認此項事實。故如將此六十年來施行妥善之制度而受搖動於祇合邏輯而不能施行之理論,其可惜爲何如者!』

『如果容許中國之官僚在租界內行使權力,將使租界市政不能實行,並將淪降租界至與華界等。此事不能從國際原則(International theory)上看,而應從便宜(expediency)上看』(註三)

則欲加辯護,何患無詞!

(註一)參看洋涇浜北首租界章程第九條

(註二) Kotenev: The Municipality and the Chinese. pp 24-25

(註一) R. S. Gundry; "The Status of Shanghai Municipality in Comparative Legislation and International Law. Jan. 1920.

結論

中國向抱閉關自守主義,對於外人岸然自大,存藐視之心。鴉片戰役英人以武力迫我開放門戶,我旣不能深閉固拒,乃於通商口岸劃定區域,限制外人在華居住權(包括限制華洋雜居)及租地權。此種政策原使外人在華權利之行使限於特定範圍之內,不使擴大,(註一)初不料經長時期之演變,此一區域竟形成『國中之國』,爲國際間一種畸形制度。

此畸形制度之形成,一方爲華官之闇昧顢頇,他方爲外人之豪奪巧取。洪楊之亂,上海公共租界各項組織已具雛形,辛亥一役,界內司法機關且全入於外人掌握。國內每次變亂,均爲外人在租界內擴充權力之機會。西諺謂:『海燕於波浪掀天中攫魚最多,』以之喩外人侵略上海公共租界之事實,至爲恰切。

上海公共租界制度現已不容繼續存在。一則華洋雜居早成事實(自小刀會黨作亂以來,迄今已達八十年),現已無復主張分居者,事實上絕不可能。二則外人在界外取得土地,自一九〇五年來已成爲事實,現在中國政府對於外人在上海近郊以私人資格租借土地,亦未嘗反對。故事實上原有設立租界之用意,全不存在。卽租界制度失却其存在的盤基。

租界制度至此,不特其自身發現百孔千瘡,無可辯護,(註二)且其存在侵犯一獨立國家之行政,立法,司法等一切國家之主權,對於一國之政治,經濟,國防,文化各方面均有重大之危害。巴黎和

(註一)一八四九年 Chinese Repository, Things in Shanghai, 頁三八七,謂『如果外人是無理的動物如猛虎鷙鳥,始須採用林獵法,並須予野蠻人以限制。』 外人是否猛虎,鷙鳥,野蠻人,不得而知,但加以限制,尙屬無效。

(註二)參看立法,行政各章及費唐報告之批評第五節。

會中國提案謂租界爲『損害中國主權,阻害中國內政』,實不能否認。近年來中國民衆力謀除去其身上之瘤,要求收回租界之聲,已博得全世界之同情。——斯書之出或將使世人益覺租界亟應交還,不容再行延緩也。

商總會向費唐建議

租界市政須改進十一條

上海各路商界總聯合會,因公共租界工部局有徵集吾國團體及個人對於界內市政評判意見之布告,昨日(十四)特向工部局顧問費唐氏,對於市政方面,應須改進者,用書面提出十一條,頗關上海以後之繁榮,今將該函探錄,披露於後:

費唐先生執事:溯自文旆蒞滬,就公共租界工部局顧問之職,吾國社會莫不以爲此舉係計劃如何延長公共租界之壽命,妨害我國統一主權運動之早日成功。繼讀執事發表與工部局往來文件,雖略悉執事之地位如何,然仍懷疑未能釋然。證以工部局徵集吾國團體及個人意見之佈告,登載已近匝月,應者寥寥,其故可以深長思也。今得上海租界納稅華人會轉告執事託爲徵集意見之事,方悉刊報徵集華人意見,並非出於形式,似有誠意接受之跡象,則代表全上海商店之本會,似不可無一言以爲執事告。惟以執事所欲徵集者,未有指定之範圍,本會遂亦就全體會員一般之意見,一併奉陳,乞鑒察焉。(甲)立即無條件完全收回租界,爲吾國人士一致之願望;(乙)在租界未收回之前,上海公共租界行政,應有改進之必要,分述如下:(一)租界市政之政權,僅操於佔人口絕少數之外人手中,在佔人口百分之九十五以上之我國居民,無平等參與之權,此應改進者一。(二)市政立法機關,極不完備,因每年納稅西人,僅舉行例會一次,類乎市民大會,時間至多不過三四小時,對於每年之市政報告,與預算決算及市民進行計劃,斷難爲詳細之討論,本會以爲嗣後應設一常任市議會,主持市政立法事宜,中外納稅人,依照納稅數額之比例,各舉議員若干人以組織之,年開會若干次,庶於市政之立法,有相當之完備,至工部局之董事會,僅爲執行委員會,無預於立法事宜,此應改進者二。(三)在常任市議會未設之

前,所有提交納稅西人年會討論之每年報告,與預算決算及各種議案,應同時提交納稅華人會討論,以合法理,此應改進者三。(四)工部局董事會之席數,即不依人口爲比例,至少應依納稅額爲比例,現華董雖由三席即將增爲五席,但與稅額比例相去甚遠,退一步言,僅照工部局一九二七年七月十八日發布之備忘錄計算,(實際上由華人交納,而由外人出面,尚不計算在內)華人所納佔總稅額百分之五十五,外人佔百分之四十五,則華董與外董席數之比例,當爲十一與九,此應改進者四。(五)工部局之高級職員全爲外人,於經濟上因薪金津貼川資等支出加多,足使納稅人增加負担,於行政上因言語文字風俗習慣之不同,增加許多不便與隔膜,嗣後須聘用華人,充當高級職員,須用華人記述各種文件報告公函布告,庶經濟可以節省,行政免除隔膜,此應改進者五。(六)工部局辦事人員,現在利用上述之隔膜,發生許多弊竇,如救火隊之趁火打刧,工程處之刁難挑剔,衞生處之吹毛求疵,警務處之包庇欺壓,其所以如此,無非企圖財帛,如向上級告發,均以查無實據了事,欲去積弊,須一面延用華人充高級職員,庶上下之情得通,一面須對職員,嚴加訓練,此應改進者六。(七)工部局之經費,實有用之不當之處,如在租界以外,興築許多馬路,徒增華人惡感,反致界內馬路有失修崎嶇之處,此應改進者七。(八)治安方面,就報告記載,上海一埠,綁票盜竊等案,統計上要佔首席,而其警察之分配,則多有畸重畸輕之處,嗣後於警務上,應特別注意,足以造成罪惡根源之賭博機關,如跑狗場等,及深夜娛樂機關,如跳舞場等,均應禁絕,尤宜與市公安局及法租界統一防務,切實合作,庶罪犯無逋逃之藪,而警務亦無互相卸責之弊,此應改進者八。(九)工部局對於華人教育,殊欠重視,就預算上觀之,華人教育費祇及全部教育經費三分之一,就人口上言之,華童校數,殊爲過少,且四華童公學之管理主持,均操在外人之手,於兒童心理及文字,應用均多隔膜,圖書館之書籍,全爲西文,尤使華人無閱讀華人書籍之機會,再華童三小學

定議在前年,迄今西區仍未開辦,推廣增設,置之度外,所擬建築二所之校舍,所需經費本年預算僅列四分之一,嗣後華人教育經費應特別擴張,華人教育經費至少應佔工部局全年收入百分之二十,期其小學教育普及,以提高市民智識,華人教育應統交華人教育處主持管理,校長悉用華人,教員除外國文外,亦均以華人充之,此應改進者九。(十)租界衞生設備,對於華人極不完備,如醫院一項,華人人口雖在八十萬以上,而醫院爲數無幾,西人則便利殊多,此應改進者十。(十一)租界市政表面上殊爲可觀,但考其內容,實與現代市政相去尙遠,可謂其不完備,卽如戶口一層,實無嚴密之淸查,及詳細之統計,以致綁匪盜賊等多以租界爲窟,此應改進者十一。以上數條不過擧其犖犖大者,特爲執事陳之。至於工部局設施固有可觀之處,但對時代爲進步者,則一切設施,自應隨時代以進步,設使故步自封,對於華人之願望,置諸不問,而於世界最新之制度不加採用,非特合作難期,所有之繁榮,不能繼長增高,恐現存之繁榮,亦有失墜之虞。故以一般之意見奉陳,至希查照爲荷！云云。

(上海申報中華民國十九年三月十五日)

巴黎和會中國代表提案之一

歸還租界

自一八四二年八月二十九日中英訂立江寧條約,其第二條准英國人民寄居廣州,福州,廈門,寧波,上海五處,貿易通商無礙。而外人在中國居住貿易之權利,始確實規定。次年又為便於實行起見,又訂續約,其第七條規定於通商各口,由地方官知會領事,指定地畝房屋,專備英國人民之用。

他國亦與中國訂立相類之約,其人民亦獲相類之權利。

自一八四二年以後,五口之外,又增開多處,其中亦有劃定專界備外人居住貿易者。

此等通商各口之專界,即所謂租界者也。各處租界,每由一國單獨享受,而有租界多處,如天津,漢口是也。上海之英美兩國租界於一八五四年合併為一,改稱公共租界。惟法租界仍為獨立。

租界之地,仍為中國領土,其外人之執有地產者,仍須繳納地稅于中國政府,與中國人民無異。惟治理之權,則或屬於承受該租界之國所派領事,或屬於納稅外國人民所選舉之工部局,凡租界利病所關,皆歸其管理,並發布命令以維持租界秩序,又徵收捐稅以備地方費用,及建造公用房屋,修築道路,雇用巡警之用。

租界內之人民,中國人居其多數,租界之收入,亦大抵出諸中國人民,然除鼓浪嶼一處之工部局得由地方官派委員參與工部局事務外,其他處租界工部局之選舉,中國人不得與焉。上海公共租界,中國人民居全數百分之九十五,而只有各商團所舉之中國值年董事三人,僅備顧問之用。

各租界大抵為商業繁盛之區,中國對外通商之進步,以各租界之功為多,而人民之受其益者亦不淺,而各租界之外國官員每

爭索權力,以致損害中國主權,阻害中國內政。

舉一事以言之。中國人民居住租界者,中國政府不得施其裁判之權,卽如中國地方官欲於租界之內拘捕中國人民,則須先得該租界之外國領事官許可,在公共租界者必先得領袖領事官許可。若該中國人與任何外國商行或家族有關係者,又須先得該商行或家族所屬國領事官之許可。租界之內,華人互控之案,雖與外人利益毫無關係,仍須由會審公廨審斷,其外國會審員不特從旁視察,且實握判決之權。中國人有因案逃避於租界者,中國官非先請租界外國官許可,發出拘票,則無從拘捕。

租界雖爲中國領土,而中國軍隊不得經過。是租界之外國官長,已不認中國之主權。

此種專享權利,不啻于一國之內另設一國,于領土所屬國之主權大有妨礙。此等情形,實非當日創設者之意料所及。一八六三年四月八日,英國外相洛塞爾子爵訓告英國駐北京公使布魯斯云:『英國租界內之地,自係中國領土,毫無疑義,中國人民,不能因居住租界之故,遂得免其履行天然之義務。』是年駐京各國公使會議,決定上海公共租界改組之原則如下:

一.關于領土之權限,必須由各國公使直接商之於中國政府。

二.此項權限,以純粹地方事務,暨道路警察及地方所需之捐稅爲限。

三.中國人非實係外國人所雇用者,須完全歸中國官管束,與在內地無異。

四.各國領事官仍各自管束其人民,工部局官長只能拘捕違犯公安之罪人,向其所屬之中外官長控訴。

五.工部局中須有中國董事,凡一切有關中國居民利益之措施,須先諮詢,得其同意。

此等原則,至近年始行廢弛。

推廣租界之案,亦層出不窮,租界居民漸增,則要求中國政府

准其推廣,顧以領事官及工部局之權限甚爲廣泛,每爲所擬推廣界內之居民所反對,中國政府,自不能無所懷疑,外人不諒,每有怨言。

推廣租界之案,不特足以傷中外之感情,亦往往引起各國彼此間之爭執。一國要求推廣租界,他國亦援例要求,每有兩國利益不能相容,則彼此之感情爲之大傷。

租界由工部局治理之權,遂爲近年所訂新闢租界之條約所許,其從前劃定外人居住管理之各地,則並未授與此種權限,不過拘于租界章程,爲中國地方官與各國領事官所同意者而已。

茲姑不論其權限之所由來,總之今日已無維持此項獨立工部局之必要。昔中外交通之始,人民尙未相習,故以劃分外人專用地界爲便利,而此等專界,每在郊野之區,則又不得不設立一種地方組織以維持該處僑民之秩序。如此則可免中外人民之齟齬,而領事官則使其條約所定之保護管束事宜,亦較爲便利。

然昔日分居之必要,今不復存,卽如長沙南京等處,並無外國租界,而中外人民相安無事,卽租界內中國人民甚多,亦未聞與外國人相衝突之事也。

中國近來于地方自治大有進步,如租界收回,儘可擔負切實治理之責任。以北京地面之廣,而地方行政,皆從新法,中外人民無不翕服;又如天津,漢口之德奥租界,自一九一七年中國宣戰收回自治之後,亦未聞有非議者。

現在租界治理之辦法,亦非享受通商權利所不可無。二十年來,中國於鼓勵國際商務之政策,推行無間,不特於條約上增設通商口岸多處,然在內地自闢商埠,以便外國通商,卽如濟南等處,外人須服從中國地方及巡警章程,與中國人無異;行之亦無弊病。此類商埠,雖係新闢,而外人來者日多,漸成繁盛商區。

中國政府,因以上所列理由,深望各國現有租界者,允將租界歸還中國。中國亦願與各國商議辦法,以保障各口外人租用地

面之權利。

在實則歸還以前,中國政府願租界內治理之章程,稍加修改,俾中國居民,可得平允之待遇,亦可爲最後歸還之準備,此項更改之處,與有約各國人民之權利毫無損害,臚舉如下:

一.中國人民在租界內得購置地畝,與外國人民無異。

二.中國人民居住租界者,得有選舉工部局董事及被舉之權。

三.租界外之中國主管法庭所發之傳拘票及判決,應在租界內執行,不由外國官長審理。

四.凡租界內華民互控案件,不得由外國會審官參與審斷。

SHANGHAI LAND REGULATIONS

Kung Moo-kew, Imperially-appointed Intendant of Circuit of Soochow-foo, Sung-Keang-foo Taetsang-chow, and Superintendant of Customs in the Province of Keangnan.

I now take all the Regulations first and last agreed upon by us in communication together, in accordance with the treaty, which have already separately published by me, the Taotai, and hung up at the Customs House, and specially forward a copy thereof, requesting that the Honourable Consul will examine into, translate, and publish them generally for the information of all renters of property North of Yang-King-Pang, that they may act in obedience thereto. Wherefore I write this, wishing the Consul a daily happiness.

Kung Moo-kew, Imperially-appointed Intendant of Circuit of Soochow-foo, Sungkeang-foo and Taetsang-chow, and Superintendent of Customs in the Province of Keangnan, again issues a proclamation in accordance with the Treaty.

In the year of 1842, the Imperial commands were received in reply to a Memorial permitting commercial intercourse being carried on at the five ports of Kwangchow, Fuhchow, Heamun, Ningpo and Shanghai, allowing merchants and others of all nations to bring their families there, and providing that the renting of ground for the building of houses must be deliberated upon and determined by the local authorities in communication with the feeling of the local inhabitants, so that mutual and perpetual harmony might be attained.

Hence it has been determined, in conformity with the feeling and circumstances of the locality of Shanghai, that the ground North of Yang-King-Pang and South of Le-Kea-Chang should be rented to English merchants, for erecting their buildings and residing herein, and some regulations which have agreed upon in reference thereto, and to which obedience is necessary, are hereinafter specified.

Captain Balfour, Her Mejesty's Consul at Shanghai

I have received the Honorable Intendant of Circuit's letter together with the copy sent of all Regulations first and last agreed upon by us in communication together in accordance with the Treaty, and thoroughly understand them. As the Regulations in question must be conductive to the good order, peace, and comfort of all the people of my nation, I the Consul will of course translate and publish them to all renters of property

North of Yang-King-Pang, for their obedience thereto, and I will sent the Intendant of Circuit a volume of the Regulations in the English character, to be placed on record. Wherefore I write this reply, wishing him daily happiness.

I have been determined upon, according to Treaty, in conform with the feeling of the people, and the circumstances of the locality of Shanghai, that the ground north of Yang-King-Pang,, and south of Le-Kea-Chang should be rented to English merchant, for erecting their buildings and reside upon, I now take several Regulations in reference thereto, which have been agreed upon by me the Intendant of Circuit and the Honourable Consul in communication together, and to which obedience is necessary, and specify them, as follows:

Reg. I:—On merchant renting ground, the local officers and the Consul must in communication with each other define its boundaries, clearly specify the number of Poo and Mow, and put up stone land-marks; where there are roads or paths these land-marks must be placed against the fence, so as not to occasion obstruction to passengers; and upon such land-marks will be plainly engraved how many feet outwards the real boundary lies, the Chinese must report the transaction at the officers of the Inendant of Circuit, and of the Magistrate and Haebang Shanghai in order that they may address their high officer there-upon; while the merchant will report to the Consul so that it may be put on record. The deed of he lessor renting out the land and that of the lessee acknowledging such rent, will be executed in the form of indenture, and presented to be examined and sealed, when they will be respectively given into the possession of the several parties, in order to establish good faith, and to present encroachment and resurpation.

Reg. II.—There was originally a large road along the bank of the river, from the Yang-King-Pang northwards which was a towing-path for the grain junks, and which subsequently could not be kept in repair from the sinking away of the bank. Since, however, that portion is now rented out, all the renters must repair and replace the road, so that persons may pass to and fro. Its standard width must, however, be two chang five chih of the Cae-ton Custom House measure, so as not only to prevent from crowding and pressing one against each other; but likewise to serve as a preventive against the washing of the high tide upon the houses. After the road shall have been completed, the officers and men who urge on the grain junks, as well as the respectable trademen, will be at liberty to walk along it; but idlers and vagrants will not be permitted to spy about there. With the exception of the merchants' own cargo and private boats, no other

small boats of any description will be suffered to stop or anchor at the jetties off the merchants' private lots, lest it should lead to an opening for causes to quarrel; but the Custom House guard-boat will as usual crinze about there as occasion requires. Upon these jetties the said merchant will be permitted to erect gateways or railings, for the purpose of opening and shutting pleasure.

Reg. III.—It has been determined that four large roads, leading out to the river from east to west, should be reserved in the grounds rented by the merchants for public throughfares, viz:

One north of Custom House:
One upon the Old Rope Walk:
One south of the Four-lot ground, and
One south of the Consulate lot.

A road running from north to south was also to be reserved on the west of the former Ning-po Warehouse. The standard width of these, with the exception of the Rope Walk, which was originally two chang five chih of the Custom House measurement in width, must be two chang of the government land-measure, not only to give space and room for passengers but likewise to prevent the calcinaties of fire. Jetties must be publicly constructed upon the beach, where these roads out to the river, each tobe of the same width and as the road to which it pertains, for the convenience of landing and shipping off. Arrangements must be likewise be made for reserving two roads south of the Custom House, on the north side of Kwei Whapang and of Allune's Jetty, when the land shall have beer rented there. Should it be necessary make other new roads besides these, they must be also determined upon by the Authorites in communicaton together. Should the roads, which are already rented, and the price of which have been previously paid by merchants, become injured or destroyed, they will be repaired by the renters of the lots adjoining, and the Consul will hereafter get all the renters publicly to consult together to contribute equally toward them.

Reg. IV.—Government roads have hitherto existed in the grounds at present rented by the merchants; but as numerous persons will now be passing to and fro, it will be apprehended that disputes and brawls may take place, and it will therefore be determined that another straight road two chang in width, shall be made for a throughfare to the westward of the river and upon the small canal, commencing north, at the public road on the south side of the ice house, adjoining the military working sheds, and ending south. On the west side of the Letan (Red Temple) on the bank of Yang-King-Pang; but the ground must be definitely rented, and the road completed, and measures must be taken by the Authorities on com-

munication with each other, to ascertain clearly what roads ought to be changed, which notice will be given by proclamation; and passengers must not be obstructed before the new road shall have been completed.

On the south side of the military working sheds, leading eastward to the jetty, at the Towpa Too Ferry, there has hitherto been a public road, which must be made two chang wide for the convenience of passengers.

Reg. V.—If the lot rented by the merchants there has originally been Chinese peoples' graves, these the renters must not trample down or destroy. Should cases happened where the graves require repair, the Chinese will be at liberty to acquire the renters thereof, and repair them themselves.

The established period for sacrificing and sweeping at the tombs are seven days before and eight days after (total, fifteen days), at the Tsing Ming term, about April 5th; at the summer solistice, one day; five days before and after the 15th. of the 7th month; five days before and after the first of the tenth month; and five days before and after the winter solistice. The renters must not offer them any hindrance, which would offend their feelings; nor may the individuals who sweep and sacrifice cut down trees, nor dig away earth for laying it on their grave from any spots distant from the said graves. The total number of graves in the lots, as well as the family names to which they belong, must be distinctly entered into a list, and henceforth they must not again inter any more in the said lots. Should Chinese, who are owners of the graves, wish to remove them and inter the bodies elsewhere, they will be at liberty to follow their own convenience.

Reg. VI.—The period at which merchants rent ground being various, some early, and others late, a merchant must, after he shall have settled the price of the ground, make such known to the neighbouring renters, in presence of whom, with the wieyuens, Tepaou, and an officer of the Consulate, the boundaries will be publicly defined, so as to avoid confusion and mistake.

Reg. VII.—Some of the merchants in renting land have paid equal deposit money and yearly rent, others a high deposit and low rent, making uniformity hitherto impossible. They must now increase the deposit at the rate of ten thousand cash for every one thousand cash of annual rent reduced, and over and above the sum then added to the deposit money, pay a fixed annual rent of fifteen hundred cash for every mow of ground.

Reg. VIII.—As regard the receiving of the annual rents by the Chinese: Every merchant that has negotiated for the rent of land must first reckon up the rent due for the old days of the current year's rent, and pay it off with the deposit money, when the deed of lease acknow-

ledging the rent, and that of the lessor renting out the land, will be drawn up, sealed and delivered, after which the period of paying the annual rent will be definitely fixed for the fifteenth day of the twelveth month of each Chinese year; on which day the next ensuing year's rent will be paid in full by the renters. When the time for receiving the rent arrives, the superintendent of Customs will address the Consul ten days before the day fixed, who will tell all the renters to pay their accounts on that day, into the hands of the Government Banking-house; that establishment will give the receipts to the renters, and then pay out the sums to the owners of the ground, upon the authority of their rent books, clearly inserting there in the payment made, so that the books may be ready for examination and comparison, and false and frudulent claims prevented.

Should a renter pass the period fixed, and not pay his rent the Consul will deal with according to such of his country's laws as to rent defaulters.

Reg. IX.—After merchant shall have rented land and built thereon the merchant on his part alone on reporting the same may cease on to rent his ground, when the deposit money will be restored to him, but the original owner will not be permitted at pleasure to cease renting to him, still less may they made any further increases in terms of the rent. Should any merchant not wish to reside upon the lot rented by him, transfer the whole to other party or should he take his land and subject part of it to others, the rent of such land(with the exception of the seal or rent of the house newly built thereupon, and the expenses of filling up and adding of the earth, & c., which he will negotiate himself) may only be transfered at its original rate upon which no increase may be made, so as to prevent persons trading in rent of land for the sake of gain, which would give the Chinese occasion for complaint. In either of above cases, a report must be made to the Consul, who will address the local officers, and they will together place it on record.

Reg. X.—After merchants shall have rented land they may build houses for the residence of their own families and dependents, and the storing of lawful merchandises; they may erect churches, hospitals, charitable institutions, schools, and houses of concourse: they may likewise cultivate flowers, plant trees, and make places of amusement. But they must not store contraband goods, nor fire off muskets or guns at unseasonable periods: Still less may they fire balls, or shoot arrows, or act in such a disorderly manner as may endanger or injure people, to the terror of the inhabitants.

Reg. XI.—Should any persons die, the merchants will be at liberty to convey and inter them according to the funeral rites of their

country, within the boundaries of the merchants burying ground. And the Chinese people must not offer any obstruction, nor may they destroy and break up the graves.

Reg. XII.—Merchants renting ground, as also those renting building, within the boundaries to the north of the Yang-King-Pang, must in concert together, build and repair the stone and wooden bridges, keep in order and cleanse the streets and roads, put up and light street lamps, establish fire engines, plant trees to protect the roads, open ditchers to drain off the water, and hire watchmen. The Consul will be requested by the various renters to urge the propriety of assembling together and publicly consulting about and contributing towards the necessary expenses incurred thereon. The hire of the watchmen will be equitably settled by the merchants with the people, while the names and surnames of such watchmen will be reported by the Tepaou and Seaoukea to the local officers for examination. The Regulations regarding the watchmen will be laid down, and the head men to be especially responsible for them appointed by the Authorities in communication together. Should gamblers, drunkards, and vagabonds commit disturbances, and injure among the merchants, the Consul will address the local officers, who will adjudicate such cases according to law, as a warning to all. If any barriers be hereafter erected, they must be determined upon and defined by the Authorities in communication together, according to the circumstances of the ground; and after they shall have been created, the periods of opening and shutting them will be made known in a proclamation, and likewise publicly notified, in English by the Consul. They must be such as are convenient to both parties.

Reg. XIII.—The value of the houses and land on the south side of the new Custom House being higher than that of those on the north side. in order minutely to ascertain what the amount of such value ought to be. it will be necessary, as in the Regulations for levying duty upon a valuation, for the local Authorities and Consul in communication together, to appoint four or five honest and upright Chinese and English merchants, to take the prices of the houses, the rent of the ground, the expenses of removal, and the labour of raining ground, and make an honest and equitable valuation thereof, so as to maintain justice and fairness.

Reg. XIV.—If individuals belonging to other nations should wish to rent ground and build houses, or rent houses for residence or storage of goods, within the boundaries of the ground north of the Yang-King-Pang, set apart to be rented to English merchants, distinct application must first be made to the English Consul, to know whether such can be acceded to as to prevent misunderstandings.

Reg. XV.—The merchants who now repair hither being more numerous than formerly, and there being still persons who have not yet settled for lots of ground, measures must therefore be taken by the Authorities in communication together for successively renting additional land to them whereon to build houses and reside. The native inhabitants of the said quarter must not rent to each other, nor may they again build houses there for the purpose of renting to Chinese merchants, and hereafter when English merchants rent land, the number of mow must be defined: each family may not have more than ten mow, so as to prevent those who first arrive from possessing broad large lots, while those who come subsequently have small and narrow ones. After land has been settled for, the not building houses suitable for residence and storage of goods thereon will be a contravention of the Treaty, and it will then be proper for the local Authorities and Consul in communication together to examine into the matter, and take such land and allot it to some other party to rent.

Reg. XVI.—Within the boundaries of the ground north of the Yang-King-Pang, the several renters may publicly build a market-place, so that Chinese may carry daily necessaries thither and send them. Its position, and all rules for the management thereof, must be determined by the local Authorities and Consul in communication together, merchants must not build such on their own account nor may they build house for renting to, or for the use of Chinese. Should the several renters hereafter wish to set up head boat-men, or head coolies, they must request the Consul in communication with the local Authorities, to determine upon the necessary regulations, and appoint them within the North Hwangpoo division.

Reg. XVII.—Should any persons open shops for sending eatables or drinkables, &c., within the boundaries determined upon, or for the purpose of hiring out to Foreigners to lodge or temporarily reside in, the Consul must first give them a license, for the purpose of exercising scrutiny, after which they will be permitted to establish them. If they disobey, or are guilty of irregularities, then a prohibition will be laid upon them.

Reg. XVIII.—Within the boundaries above determined upon, inflammable building must not be erected, such as straw sheds, bamboo houses, wooden houses, and such like. Merchandises likely to endanger or injure individuals must not be stored up, such as gunpowder, saltpeter, sulphur, large quantities of spirits, and such like. The public roads must not be encroached upon nor abstructed, as by erecting scaffoldings for the purpose of building, causing caves of houses to project and heaping up goods for any length of time upon them, and such like; and individuals

must not be inconvenienced, as by the heaping up of filth, running out of gutters on the roads, causelessly creating voice or disturbance, or such like. The object of all this is to render houses and property insurable, and to afford lasting peace and comfort to the mercantile community. If gunpowder, saltpeter, sulphur, spirits, and such like articles, be brought to Shanghai, a place must be fixed upon by the Authorities in communication together, within the boundaries, and yet distant from the dwelling and warehouses, for the storage thereof, and to prevent carelessness.

Reg. XIX.—All who rent ground and build houses, or who let out houses and hire dwelling or warehouses, must annually, on the 15th day of the 12th month, report the number of mow which they rent, the number of rooms which they have built, and the persons to whom they have rented them during the past year, to the Consul, who will communicate the same to the local Authorities, to be placed on record for reference. If there be any sub-letting, or letting parts of houses, or transfers of land, such must also, as they occur, be reported, to be placed on record.

Reg. XX.—The original cost, and subsequent expensees for repair, of the roads, jetties, and now to be erected gateways, must all be made up from the contributions of the renters who have first arrived here, and who live in their vicinity. Individuals who may hereafter successively arrive, as well as the renters who have not at present contributed, must all likewise subscribe their proportion, to make up the deficiency, so that the use of them may be available to the public, and that wrangling may be prevented; and the several contributors will request the Consul to appoint three upright merchants to deliberate upon and determine the amount to be subscribed by them. If there be yet a deficiency, the contributors may also publicly resolve to levy a portion upon goods landed and shipped, which will go to make up the deficiency. In either case, however, they must wait until they have reported it to the consul, and obtained his decision, when they will act in obediences to it. The receipt, care, expenditure and accounts of the funds, will be altogether superintended by the contributors.

Reg. XXI.—Individuals belonging to other nations renting grounds, building houses, renting dwelling-houses, or renting warehouses for storage of goods, or temporarily residing within the boundaries of the ground north of Yang-King-Pang, set apart to be rented to English people, obey all these Regulations, so that peace and harmony may be perpetrated.

Reg. XXII.—Hereafter, in all these matters newly determined upon, in accordance with Treaty, should any corrections be requisite, or should it be necessary to determine upon further Regulations, or should the meaning not be clear, or should new forms be required, the same must

always be consulted upon and settled by the Authorities in communication together. If the community publicly decide upon any matter, as soon as it shall have been reported to the Consul, and determined upon by him and the local Authorities in communication together, it can then be carried out in obedience thereto.

Reg. XXIII.—Hereafter, should the English Consul discover any breach of the Regulations above laid down, or should any merchant or others lodge information thereof, or should the local Authorities address the Consul thereon, the Consul must in every case examine what way it is a breach of the Regulations, and whether it requires punishment or not; and he will adjudicate and punish the same, in one and the same way as for a breach of the Treaty and Regulations.

Dated Taou Kwang, 25th year, 11th month, 1st day. November 29th. 1845.

(True Translation)

W. H. Medhurst

Interpreter, Shanghae Consulate.

LAND REGULATIONS

I. Boundaries and limits defined—The boundaries of the Land to which these Regulations apply are—1st., Those defined in the Land Regulations settled and agreed upon by Cap. Balfour, H. B. M's Consul, and Kung-Moo-Kew, Intendant of Circuit, on the 24th day of Sep. 1846, and further defined in the agreement entered into between Rutherford Alcock, Esq., H. B. M's Consul, and Lin Intendant of Circuit, on the 27th day of Nov., 1848, and set forth in the copy hereunto annexed of the original map attached to the said agreement: and 2nd, Those described in a proclamation issued by Lin, Taoutae, bearing date the 6th day of April, 1849, in consequence of an arrangement entered into between H. E. on the one part and M. de Montigny, the Consul of France, on the other part, for the assignment of a space within which French subjects should be at liberty to acquire land, and build residences, &c.,—an arrangement subsequently approved and confirmed by their Minister of France, M. de Forth Rouen, and the Imperial Commissioner, Seu, such boundaries being as follows: to the South the canal which extends round the wall of the city from the North-Gate; to the North the Y-K-P.: to the West the Temple of Kwangte and the bridge of the family Tchou; to the river Hwangpoo from the Hwang-Kwan or Canton Consoo-house to the mouth of Y-K-P., within the boundaries defined in the map above referred to under the first head are certain sites, namely, the New Custom-house, the Naval Dock-yards, and the Temple of Rewards, together with the Land set apart for the use of H. B. M.'s Government known as British Consulate site, which are excepted from municipal control, as well as any land hereafter to be settled or acquired by the Government of France or of the United States of America —but the Consulate site and land acquired as above shall bear their share of the Public burdens.

II. Mode of acquiring Land—Any person desiring to rent Land or purchase houses from the Chinese proprietors within the said limits, must first apply to the Consul or Consular Agent of his nation, officially and in writing, or if there be none appointed, to the Consul of any friendly power, clearly specifying by plan, the locality, boundaries and member of Too together with the measurement in Mow, Fun, and Le, of the said Land, and the said Consul or Consular Agent will thereupon enquire whether any impediment exists to its settlement by reason of previous negotiation or application by third parties or otherwise; and the said Consul or Consular Agent will enquire from the other Foreign Consuls whether such impediment exists on the part of any other Foreigner; provided always that if such impediment do exist, then and in such case a reasonable time shall be allowed the first claimant to set for the said Land or Houses; and

the failing to do so within such reasonable time, shall be consider and held as a virtual surrender of such prior right of settlement, and the same shall revert to the Foreigner next applying, or notice to that effect, being given his Consul, and no good cause shown why it should not revert as aforesaid.

III. Final Settlement and Title Deed.—It has been ascertained that no impediment as aforesaid exists to the renting of the Land by reason of propriety of claim aforesaid, the party interested may settled with the Chinese Proprietors the price and conditions of sale, and will then report the transaction to his consular Representative and lodge with him the Chinese Proprietor's agreement or deed of sale in duplicate, accompanied by a plan clearly marking the boundaries; which the said Consular Representation will transmit to the Intendant of Circuit for examination. If the sale be regular the Deed will be returned to the Consul sealed by Intendant of Circuit, and the purchase money can then be paid. If there are graves or coffins on the land rented their removal must be a matter of separate arrangement, it being contrary to the custom of the Chinese to include them in the agreement or deed of sale.

IV. Deed of Agreement or Sale in Triplicate.—The Deed of Agreement or Sale aforesaid having been completed, and the purchase money paid, His Excellency the Intendant of Circuit will forth with on official report of the same, issued a Title Deed in Triplicate in the form already determined upon; and in all cases when title deeds are issued to Foreigners, the Intendant of Circuit will sent a notice thereof to the Consular representatives of England, France and U. S. of A. at Shanghae, to enable them to keep a complete Register of the Land rented by Foreigners within the said limits, and enter the lot in its proper place on a map to be filled at the offices of the said Consulates for reference.

V. Land Surrendered to Public Use.—It is clearly understood and agreed to, that land heretofore surrendered by the various Foreign Renters to public use, such as roads and the beach grounds of the rivers within the aforesaid limits, shall remain henceforth dedicated to the same uses; and as new lots are acquired such parts thereof as are beach ground shall be held under and subject to similar uses, and due provision shall be made for the extension of the lines of Roads at present laid down as means of communication in the settlement. To this end the Committee of Roads and Jetties appointed by the Residents within the said boundaries will at the beginning of each year, together examine the map, and determine what new lines of Road are necessary, and land subsequently required to be rented shall only be granted with the proviso expressed or understood, that the renter shall surrender the beach ground aforesaid, if any, and the land

required for such roads, and in no case shall land surrendered as aforesaid, either heretofore or hereafter be resumed; or shall any act of ownership be exercised over the same by the renters thereof, notwithstanding they shall pay the Chinese Government Ground Rent reserved thereon provided always, that no act of appropriation of dedication for Public uses of the said beach ground or ground for Roads other than those already defined, shall contrary to the will or interests or such individual renters, in any case be sanctioned or held lawful under these regulations.

VI. Boundary Stones to be Placed—When land is rented stones having the No. of the lot distinctly cut thereon must be placed to define the boundaries therefor under the supervision of the Consul applying for the Chinese Local Authorities. A line will be named for the boundary stones to be fixed in the presence of an officer deputed by the Consul, of the Tepaou of the district—the Chinese proprietors and the Renter, in such manner that they may not interfere with the lines of road, or the boundaries; or in any other way give cause for litigation and dispute hereafter.

VII. Chinese Land Tax.—There is an assessed Annual Rent or Land Tax reserved to the Chinese Government on all land rented by Foreigners within the said limits at the rate of 1500 cash per Mow; the period of paying this rent is fixed for the fifteenth day of the twelfth month of each Chinese year, on which day the next ensuing year's rent is payable in full and in advance by the renter; the Intendant of Circuit will address the several Consuls ten days previous to the period, who will direct the respective Renters to pay the amounts due on their lots to the Government Banker, who will thereupon receives for the same. Should a Renter pass the period fixed, and not pay the reserved rent, the Intendant of Circuit will request the Consul under whose jurisdiction the defaulter is, to recover the same.

VIII. Transfer of Lots.—The interest in a lot shall always be held in land and equity to reside in that person in whose name the title of record appears, and no title shall pass unless the deed is lodged for record within three days from the date of the conveyance. Within said limits no Chinese Proprietor shall erect new houses or sheds so near to the residences or places of business of foreigners as to endanger them in case of fire, and if he does the Intendant shall abate the nuisance. No Chinese shall open a place of public entertainment within said limits North of the present site of the Consulate of the United States and South of the Soochow Creek, without the consent of the majority of the Consuls alluded to herein, under the penalties hereinafter provided against maintainning a nuisance.

IX. Extent of Lots and Usages to which Applied—Straw sheds, bamboo or wooden houses, or buildings of inflammable kinds shall not be erected on the settlement, nor shall contraband goods, or merchandise likely endanger life or cause injury to individuals, such as Gunpowder, Saltpetre, Sulphur, large quantities of Spirits and such like be stored in the premises of any individual, under the penalty of $25 for the first offence, and $25 for each succeeding offence, and for each Twenty-four hours the nuisance shall remain. If articles of this nature be brought to Shanghae, a place must be fixed upon by the Authorities in communication together, and if such location be within the boundaries, it must be sufficiently distant from the other dwellings and warehouses to prevent all risk of damage thereto. The public roads must not be encroached upon or obstructed as by Scaffolding for the purpose of building, Timber Logs, Stones, Bricks and building materials beyond the time essential for the completion of the work, or in such manner at any time as shall block upon materially interfere with the throughfare; or by projecting caves of houses of gate or door steps or entrances;—by the heaping up of goods for any length of time and like, under the penalty of $5, for each Twenty-four hours they shall remain after a notification by the Road Committee or Consular Authority to remove them. Individuals must not be inconvenienced by the accumulation of filth, running out of Gutters upon the roads, firing of Guns, causelessly creating noise or disturbance ferocious riding or driving, or the leading horses up and down the chief thoroughfares for exercise; or by any act coming legitimately within the meaning of the term nuisance, under the penalty of a fine of $10 on conviction of each of said offences. All fines shall be recovered before the Consul of the nation to which the party offending belongs, or if there be no representative of the nation of the party in Shanghae then they may be recovered before the Chinese Authorities at the Port.

X. Roads and Jetties Assessment on Land and Wharfage.—It being expedient and necessary that some provision should be made for the making of roads, building public jetties and bridges and keeping them in repair; cleansing, lighting and draining the settlement generally, and establishing a watch or police force, the Foreign Consuls aforesaid shall at the beginning of each year convene a meeting of the renters of Land within the said limits, to devise means of raising the requisite funds for these purposes; and at such meeting it shall be competent to the said Renters to declare an Assessment in the form of a rate to be made on the said Land, or Buildings, and in the form of wharfage dues on all goods landed at any place within the said limits; and to appoint a Committee of three or more persons to levy the said rates and dues, and apply the funds so realized to

the purposes aforesaid, or in such manner as may be agreed and determined upon at the said meeting; and to that end the said Committee shall be empowered to use all Defaulters in the Consular Courts under whose jurisdiction these may be ;and in case any one or more of the said Defaulters have no Consular Representative at Shanghai, then the Intendant of Circuit shall upon application of the Road Committee transmitted through the Foreign Consuls, recover from for Land assessment or Wharfage dues, and pay the same to the said Committee; moreover at such yearly meeting the accounts of the Committee for the past year shall be laid before the assembled Renters for their approval and sanction. It shall also be competent for the Foreign Consuls, collectively or singly when it may appear to them needful, or at the requisition of the Renters of Land, to call a public meeting at any time, giving ten days notice of the same, setting forth the business upon which it is convened, for the consideration of any matter or thing connected with the Land; provided always such requisition shall be signed by not less than five of the said Renters, and that it set forth satisfactory ground for such request. The Resolution passed by a majority at any such public meetings on all such matters aforesaid shall be valid and binding upon the whole of the renters of Land within the said limits if not less than one third of them are present. The Senior Consul present at such meeting shall take the Chair and in the absence of a Consul then such Renter as the majority of voters present may nominate. If renters of land in public meeting assembled as herein provided, decide upon any matter of a municipal nature, not already enumerated, and affecting the general interests, such decision shall first be reported by the Chairman to the Consuls, for their joint concurrence and approval, without which approval officially given, such Resolution cannot become valid and binding upon the renters as a body.

XI. Cemeteries for Foreigners, Chinese Graves, &c.—Within the said limits land shall be set apart for Cemeteries for the interment of Foreigners according to the rights of their respective religions or countries. In no case shall the graves of Chinese on land rented by Foreigners be removed without the express sanction of the families to whom they belong, who also, so long as they remain unmoved, must be allowed every facility to visit and sweep them at the established periods, but no coffins of Chinese must hereafter be placed within the said limits, to be left above ground.

XII. Sale of Spirits or Liquors, Opening of Public Houses, &c.—No Foreigners or Chinese shall sale spirits or liquors, or open a House of entertainment within the said limits, without a license to do so from the said Consuls or the majority of them and if the party be Chinese also from the Intendant of Circuit, and upon good and sufficient security given for the maintenance of order in their establishment.

XIII. Breach of Regulations.—Hereafter should one of the Foreign Consuls discover a breach of Regulations or should information thereof be lodged with him, or should the local Authorities address him thereon, he shall in every case within his jurisdiction summon the offender before him, and if convicted, punish him summarily, either by the imposition of a Fine for breach of Treaty Regulations, or in such other manner as may seem just. Should any Foreigner who has no Consular Authority at Shanghai commit a breach of the said Regulations, and in such case, the Chinese Chief Authority may be appealed to, by any one or more of Foreign Consuls to uphold the Regulations in their integrity, and punish the party so infringing them.

XIV. Provisional Change.—Hereafter should any corrections be requisite in these Regulations, or should it be necessary to determine on further rules, or should doubts arise as to the construction of, or pours conferred thereby, the same must be consulted upon and settled by the Foreign Consul and Intendant of Circuit in communication together, who shall equitably decide thereon, and submit the same for confirmation to the Representatives of their respective countries in China, and to the Chinese Imperial Commission managing the affairs at the Five Ports.

The Consuls referred to in their Regulations are Consuls of Powers having Treaty with China.

洋涇浜設官會審章程

1 遴委同知一員,專駐洋涇浜,管理各國租地界內錢債鬬毆竊盜詞訟各等案件,立一公館,置備枷杖以下刑具,幷設飯歇。凡有華民控告華民,及洋商控告華民,無論錢債與交易各事,均准其提訊定斷。並照中國常例審訊,並准其將華民刑訊管押,及發落枷杖以下罪名。

2 凡遇案件,牽涉洋人必應到案者,必須領事官會同委員審問,或派洋官會審。若案情只係中國人,並無洋人在內,卽聽中國委員自行訊斷,各國領事官無庸干預。

3 凡爲外國服務及洋人延請之華民,如經涉訟,先由該委員將該人所犯案情移知領事官,立將應訊之人交案,不得庇匿。至訊案時,或由該領事官,或由其所派之員,准其來堂聽訟。如案中並不牽涉洋人者,不得干預。凡不作商人之領事官及其服役並僱用之人,如未得該領事官允准,不便拿獲。

4 華人犯案重大,或至死罪,或至軍流徒罪以上,中國例由地方正印官詳請臬司審轉由督撫配定奏咨,應仍由上海縣審詳辦。倘有命案,亦歸上海縣相驗,委員不得擅專。

5 中國人犯逃避外國租界者,卽由該委員選差逕提,不用縣票亦不必再用洋局華巡捕。

6 華洋互控案件,審斷必須兩得其平,按約辦理,不得各懷意見。如係有領事管束之洋人,仍須按約辦理,倘係無領事管束之洋人,則由委員自行審斷,仍邀一外國官員陪審,一面詳報上海道查核,倘兩造有不服委員所斷者,准赴上海道及領事官處控告復審。

7 有領事之洋人犯罪,按約由領事懲辦,其無領事之洋人犯罪,卽由委員酌擬罪名,詳報上海道核定,並與一有約之領事公商酌

辦。至華民犯罪,即由該委員核明重輕,照例辦理。

8委員應用繙譯書差人等,由該委員自行招募,並僱洋人一二名看管一切,其無領事管束之洋人犯罪,即由該委員派令所僱之洋人隨時傳提管押,所需經費,按月赴道具領。倘書差人等有訛詐索擾情弊,從嚴究辦。

9委員審斷案件及訪拿人犯,須設立一印簿,將如何拿人,如何定斷緣由,逐日記明,以便上司查考。倘辦理不善,或聲名平常,由道隨時參撤,另行委員接辦。

10委員審斷案件,倘有原告揑砌訴詞誣控本人者,無論華洋,一經訊明,即由該委員將誣告之家,照章嚴行罰辦,其罰辦章程,即先由該委員會同領事官酌定,一面送道核准,總期華洋一律,不得稍有偏袒,以昭公允。

收回上海公共租界會審公廨暫行章程

一.(甲)江蘇省政府就上海公共租界原有之會審公廨改設臨時法庭,除照條約屬於各國領事裁判權之案件外,凡租界內民刑案件,均由臨時法庭審理。(乙)凡現在適用於中國法庭之一切法律(訴訟法在內)及條例及以後制定公布之法律條例,均適用於臨時法庭,惟當顧及本章程之規定及經將來協議所承認之會審公廨訴訟慣例。(丙)凡與租界治安直接有關之刑事案件,以及違犯洋涇浜章程及附則各案件暨有領事裁判權約國人民所雇華人爲刑事被告之案件,均得由領袖領事派委員一人觀審,該員得與審判官並坐,凡審判官之判決,無須得該委員之同意,卽生效力,但該委員有權將其不同意之點登載紀錄,又如無中國審判官之許可,該委員對於證人及被告人,不得加以訊問。(丁)所有法庭之傳票拘票及命令,經由審判官簽字卽生效力,前項傳票拘票及命令,在施行之前,應責成書記官長編號登記,凡在有領事裁判權約國人民居住之所執行之傳票拘票及命令,該關係國領事或該管官員,於送到時應卽加簽,不得遲延。(戊)凡有領事裁判權國人民或工部局爲原告之民事案件,及有領事裁判權約國人民告訴人之刑事案件,得由該關係國領事或領袖領事按照條約規定,派官員一人,會同審判官出庭。(己)臨時法庭之外,另設上訴庭,專辦與租界治安直接有關之刑事上訴案件及華洋訴訟之刑事上訴案件,其庭長由臨時法庭庭長兼任,但五等有期徒刑以下及違犯洋涇浜章程與附則之案件,不得上訴,凡初審時領袖領事派員觀審之案件,上訴時,該領袖領事得另派委員觀審,其權限及委派手續,與初審時委員相同,至華洋訴訟之刑事上訴案件,亦照同樣辦法,由領事易員出庭。(庚)臨時法庭之庭長推事及上訴庭之推事,由省政

府任命之。

二.臨時法庭判處十年以上徒刑及死刑案件,須由該法庭呈請省政府核准,其不核准之案件,即由省政府將不核准理由令知法庭復行訊斷,呈請省政府再核,凡核准死刑之案,送交租界外官廳執行,租界內檢驗事宜,由臨時法庭推事會同領袖領事所派之委員執行。

三.凡附屬臨時法庭之監獄,除民事拘留所及女監當另行規定外,應責成工部局警務處派員專管,但一切管理方法,應在可以實行範圍之內,遵照中國管理監獄章程辦理,並受臨時法庭之監督,法庭庭長應派視察委員團隨時前往調查,該委員團應於領袖領事所派委員中加入一人,如對於管理人犯認有欠妥之處,應即報告法庭,將不妥之處責成工部局立予改良,工部局警務處應即照辦,不得遲延。

四.臨時法庭之傳票拘票命令,應由司法警察執行,此項法警,由工部局警務處選派,但在其執行法警職務時,應直接對於法庭負責,凡臨時法庭向工部局警務處所需求或委託事件,工部局警務處應即竭力協助進行,至工部局警察所拘提之人,除放假時日不計外,應於二十四小時內送由臨時法庭訊辦,逾時應即釋放。

五.凡經有領事派員會同審判官出庭之華洋民事案件,如有不服初審判決之時,應向特派交涉員署提起上訴,由交涉員按照條約,約同有關係領事審理,但得交原審法庭易員復審,其領事所派之官員,亦須更易,倘交涉員與領事對於曾經復審案件上訴時不能同意,即以復審判決為定。

六.法庭出納及雙方合組委員會所規定之事務,應責成書記官長管理,該書記官長由領袖領事推薦,再由臨時法庭呈請省政府委派,受臨時法庭庭長之監督指揮,管理屬員,並妥為監督法庭度支,如該書記官長有不勝任及溺職之行為,臨時法庭庭長得加以懲戒,如遇必要時,經領袖領事同意,得將其撤換。

七.以上六條,係江蘇省政府收回會審公廨之暫行章程,其施行期限爲三年,以交還會審公廨之日起計算,在此期內,中央政府得隨時向有關係之各國公使交涉最後解決辦法,本暫行章程當即廢止,如三年期滿,北京交涉仍無最後解決辦法,本暫行章程應繼續施行三年,惟於第一次三年期滿時,省政府得於期滿前六個月通知提議修正。

八.將來不論何時,中國中央政府與各國政府交涉撤消領事裁判權時,不受本暫行章程任何之拘束。

九.本暫行章程所規定交還會審公廨辦法之履行日期,應由江蘇省政府代表與領袖領事另行換文決定之。

中華民國十五年(即一千九百二十六年)八月三十一日在上海簽字,共計中英文各四份,均經對照,文意相符。

換　文

爲照復事,本年十二月三十一日,接准貴領袖總領事照會內開:照得一九二六年八月三十一日所訂定之收回上海會審公廨暫行章程第九條,本領袖總領事,茲准各國總領事,囑向貴特派委員提及一九二七年一月一日爲交還會審公廨履行日期。並請貴特派委員,將對於該章程內逐條雙方了解下列各節,備文照復確認,是爲盼切等因,准此,本特派委員等確認。茲經雙方了解本協定中'Court'一字,中文應作爲'法院'不作法庭。

茲經雙方了解會審公廨已往判決之効力,不因第一條甲項所規定臨時法院之成立而受任何影響。所有此項判決,均認爲有効,並爲最終之判決。但民事案件有左列情形之一者,不在此例:(甲)上訴權曾經保留而判決尚未執行者。(乙)缺席判決尚未執行者。以上兩類案件,得按臨時法院之訴訟程序,提出上訴,或請求復審。

雙方又經了解江蘇省政府當今至交還之日爲止,所有會審

公廨之判決,及自交還之日始,所有臨時法院之判決,與本身其他各法院之判決,完全一律有效。

茲經雙方了解,臨時法院之職權,照第一條甲項所開包含左列三項:(甲)在黃浦港範圍內外國船隻發生之華洋刑事案件。(乙)在外國人地產上包含工部局道路之在租界區外上海寶山兩縣境內者所發生之華洋刑事案件,但此種了解,對於將來關於此項道路狀況之談判,不得妨礙。(丙)租界外上海寶山境內發生之華洋民事案件。

雙方並經了解法國租界及公共租界兩會審公廨之管轄權限,仍照一九二二年六月二十八日之臨時協定劃分。茲經雙方了解第一條丁項文中之'不得遲延'一語,當與各項條約之規定作同樣之意義。

茲經雙方了解第一條丙項及己項所指之公共租界附則,包含在交還之日有效之各附則,及嗣後之附則,當照例通知中國官廳,以備臨時法院存查。關于第一條之戊項,茲經了解凡刑事案件,被告為無領事裁判權約國人民,而告訴人為有領事裁判權約國人民者,歸臨時法院審理,由法院延請第三國領事官員一位,蒞庭觀審。

茲經雙方了解為與中國其他法院之司法程序力趨一致起見,第一條己項(五等有期徒刑以下不得上訴)之規定,在會審公廨交還之第一年內,暫緩施行,以資試辦。一年期滿,此項規定,是否施行,得由臨時法院決之。關于第一條庚項,茲經雙方了解臨時法院及上訴院之院長及推事姓名於任命時,照例通知領袖領事

茲經雙方了解第二條所規定十年以上徒刑案件,須臨時法院呈請江蘇省政府核准一節,在會審公廨交還之第一年內,暫緩施行,一年期滿是否施行,由省政府決之。

茲經雙方了解,凡華人民事案件於公廨交還時,在審理中或已列於待審單內者,照左列辦法處理之:(甲)凡案件中有一造延

有外籍律師出庭列在記錄者,列于一特別待審中者,其列名之律師,只許在該案件之初審出庭,以交還公廨後十二個月內爲限,在此期內,此類案件,均須結束,但案件之性質,有必需延長此項期限者,法院亦得便宜延長之。(乙)凡無外籍律師出庭之案件,均照臨時法院普通程序辦理。

茲經雙方了解除前節之暫時許可出庭外,凡有領事官員與中國法官列席之案件,其初審及上訴,均許外籍律師代表任何方面出庭。茲又經雙方了解,凡上海工部局爲告發人之案件,及凡有領事裁判權約國人民爲原告無領事裁判權約國人民爲被告之民事案件,外籍律師得代表任何方面出庭。茲經雙方了解關于第八條之末句,如領袖領事欲提出更改,江蘇省政府亦將予以同樣之待遇各節,並訂于民國十六年一月一日爲接收上海會審公廨履行日期。相應照復貴領袖總領事查照爲荷,須至照復者。

上海公共租界特區法院協定全文

第一條　自本協定發生效力之日起,所有以前關於在上海公共租界內設置中國審判機關之一切章程,協定,換文及其他文件,概行廢止。

第二條　中國政府依照關於司法制度之中國法律,章程及本協定之規定,在上海公共租界內設置地方法院及高等法院分院各一所,所有中國現行有效及將來依法制定公佈之法律,章程,無論其為實體法或程序法,一律適用於各該法院。至現時沿用之洋涇浜章程及附則,在中國政府自行制定公佈此項章程及附則以前,須顧及之,並須顧及本協定之規定。

高等法院分院之民刑判決及裁決,均得依中國法律,上訴於中國最高法院。

第三條　領事委員或領事官員出庭觀審,或會同出庭於公共租界內現有中國審判機關之舊習慣,在依本協定設置之各該法院內,不得再行繼續適用。

第四條　無論何人,經工部局捕房或司法警察逮捕者,除休息日不計外,應於二十四小時內送交依本協定設置之各該法院處理之;逾時不送交者,應即釋放。

第五條　依本協定設置之各該法院,應各置檢察官若干員,由中國政府任命之,辦理各該法院管轄區域內之檢驗事務,及所有關于適用中華民國刑法第一百零三條至第一百八十六條之案件,依照中國法律,執行檢察官職務;但已經工部局捕房或關係人起訴者,檢察官無庸再行起訴。至檢察官一切偵查程序應公開之,被告律師並得到庭陳述意見。

其他案件,在各該法院管轄區域內發生者,應由工部局捕房

起訴,或由關係人提起自訴,檢察官對於工部局捕房或關係人起訴之一切刑事案件,均得蒞庭陳述意見。

第六條　一切訴訟文件,如傳票,拘票,命令及其他訴訟文件等,經依本協定設置之各該法院推事一人簽署後發生效力,即由司法警察或由承發吏依照下列規定,分別送達或執行。

在公共租界內發現之人犯,經各該法院之法庭調查後,方得移送於租界外之官署,被告律師得到庭陳述意見;但由其他中國新式法院之囑託者,經法庭認明確係本人後,即得移送。各該法院依照在各該法院適用之訴訟程序所爲之一切民,刑判決及裁決,一經確定,應即執行。工部局捕房于必要時,遇有委託,應盡力予以協助。

承發吏由各該法院院長分別派充,辦理送達一切傳票及送達關于民事案件之一切文件;但執行民事判決時,承發吏應由司法警察會同協助。各該法院之司法警察員警,由高等法院分院院長於工部局推薦後委派之,高等法院分院院長有指明理由將其免職之權,或因工部局指明理由之請求,亦得終止其職務。司法警察員警應服中國司法主管機關所規定之制服,應受各該法院之命令及指揮,並盡忠於其職務。

第七條　附屬于上海公共租界內現有中國審判機關之民事管收所及女監,應移歸依本協定設置之各該法院,由中國主管機關監督並管理之。

除依違警罰法洋涇浜章程及附則處罰之人犯,暨逮捕候訊之人,應在公共租界內禁押外,凡在公共租界現有中國審判機關附屬監獄內執行中之一切人犯,及依本協定設置之各該法院判處罪刑之一切人犯,或在租界內監獄執行,或在租界外中國監獄執行,均由各該法院自行酌定。租界內監獄之管理方法,儘其可行之程度,應遵照中國監獄法令辦理,中國司法主管機關有隨時派員視察之權。依本協定設置之各該法院判處死刑人犯,應送

交租界外中國主管機關執行。

第八條 關於一造爲外國人之訴訟案件,其有相當資格之外國律師,在依本協定設置之各該法院許其執行職務;但以代表該外國當事人爲限。關于工部局爲刑事告訴人或民事原告,及工部局捕房起訴之案件,工部局亦得由有相當資格之中國或外國律師同樣代表出庭。其他案件,工部局認爲有關公共租界利益時,亦得由其延請相當資格之中國或外國律師一人,於訴訟進行中代表出庭,以書面向法庭陳述意見;如該律師認爲必要時,得依民事訴訟法之規定,具狀參加。依本條規定許可在上述各該法院出庭之外國律師,應向司法行政部呈領律師證書,並應遵守關于律師之中國法令;其懲戒法令,亦包括在內。

第九條 中國政府派常川代表二人,其他簽字於本協定之各國政府共派常川代表二人,高等法院分院院長或簽字于本協定之外國主管官員,對于本協定之解釋與其適用,如發生意見不同時,得將其不同之意見,送交該常川代表等共同設法調解;但該代表等之報告書,除經簽字國雙方同意外,對於任何一方均無拘束力。又,各該法院之民,刑判決,裁決及命令之本體,均不得送交該代表等研究。

第十條 本協定及其附屬換文,定於中華民國十九年四月一日卽西曆一九三〇年四月一日起發生效力,並自是日起繼續有效三年,屆期經雙方同意得延長其期間。

中國 徐謨(代表外交部長)
巴西 第安斯(代表巴西代使)
美國 雅克博(代表美國公使)
英國 許立德(代表英國公使)
那威 葛隆福(代表那威代使)
和蘭 赫龍門(代表和蘭代使)
法國 甘格霖(代表法國公使)

中華民國十九年二月二十七日南京

附件

爲照會事,查本日訂簽關於在上海公共租界內設置地方法院高等法院分院之協定,茲將雙方委員所了解各點,開列如下,請貴部長照覆證實:

(一)茲經雙方了解,依本協定設置之各該法院,對於上海公共租界內之民刑及違警案件,並檢驗事務,均有管轄權,其屬人管轄,與其他中國法院相同,其土地管轄,與上海公共租界現有中國審判機關相同,但(甲)租界外外人私有地產上發生之華洋刑事案件,及(乙)租界外四週之華洋民事案件,不在上述土地管轄之內。

(二)茲經雙方了解公共租界內,現有中國審判機關,與法租界現有審判機關,劃分管轄之現行習慣,在中國政府與關係國確定辦法以前,仍照舊辦理。

(三)茲經雙方了解工部局儘其可行之程度,應推薦中國人於本協定設置之各該法院,備充司法警察員警;又經雙方了解高等法院分院院長,依照本協定第六條之規定,所派充之司法警員,就其中工部局指定之一員,在院址內配給一辦公室,凡一切訴訟文件,如傳票拘票命令判決書,依上述本協定條款之規定,應送達執行者,爲送達執行起見,由該員錄載其事由。

(四)茲經雙方了解公共租界內現有中國審判機關,及其從前審判機關之判決,不因依本協定各該法院之設置,而影響其效力;上述各判決,除曾經合法上訴或保留上訴者外,均認爲有效及確定之判決。茲又經雙方了解,經依本協定設置之各該法院判決,應與其他中國法院之判決,有同等之效力。

(五)茲經雙方了解,將來關於租界外道路之法律上地位之談判,不因本協定而受任何影響或妨礙。

(六)茲經雙方了解公共租界內,現有中國審判機關,存放中國

銀行之六萬元,中國政府應予維持,作爲依本協定設置之各該法院之存款。

(七)茲經雙方同意,依本協定設置之各該法院,應依中國法律設置贓物庫,凡法院沒收之贓物,均爲中國政府之所有;又經雙方了解沒收之鴉片及供吸食或製造鴉片之器具,均於每三個月,在公共租界內公開焚燬,至沒收之槍枝,工部局得建議處分辦法,經由各該法院院長,轉呈於司法行政部。

(八)茲經雙方了解,自本協定發生效力之日起,所有公共租界內現有中國審判機關之一切案件,均由依本協定設置之各該法院適用之訴訟手續辦理,但華洋訴訟案件,儘其可行之程度,須依接收時審判程度,賡續進行,並於十二個月辦結之,此項期間,依各案情形之需要,各該法院之法庭,得酌量延長之。相應照請查照見復爲荷,須至照會者。外國代表署名。

上海領事公堂訴訟條例

一八八二年七月十日領事團核准

上海領事公堂設於一八八二年,受理以上海公共租界工部局為被告之民事訴訟。本法庭以三領事為法官,每年由領事團選舉之。並設書記官一人。選舉結果,在工部局公報上發表。

第一條　所有投呈本庭之訴狀,答辯書,及本庭發出之通知文件,均須加以『領事法庭』字樣。

第二條　本庭任用書記官一人,其姓名,住址,另行公布。任職期限,由本法庭自定。其職責係掌理一切文件,並在法庭指導之下,發出及傳達或令傳達各種通知及文件。並辦理來往公文。

第三條　訴訟事宜,須親自或請代理人辦理。原告延用律師出庭與否,聽其自便。

第四條　本法庭概用英語。

第五條　控訴人須先投呈文,繕寫四份,呈明案件關係事實。

第六條　法庭將訴狀副本交發被告,並通知於十四日內具答辯書。該答辯書須繕寫四份,並由法庭將答辯書副本一份發交原告。

第七條　訴訟狀之補正及相宜之書狀,在法庭指定之期間內,得補入之。如法庭認為必要時,得於審訊之前,頒發臨時命令。

第八條　審訊案件,由法庭預定日期,並將審訊之時間與地點通知當事人。

第九條　審訊須行公開,其經過由書記官筆錄之。

第十條　找求證人,責在當事人,但法庭須設法使證人到場。其證明取宜誓或其他方式,聽證人自便。而證人之審訊,則依法庭之指示行之。

第十一條　一造經傳達而不到案者,他造得請求法庭爲缺席裁判,法庭得照行之。

第十二條　判決後在六十日內,如有不服,經陳請重審者,法庭如認爲合宜時,得重審之。

第十三條　特別案件,其事實經認定者,得依書狀判決,不必當事人到場。

第十四條　命令錄由本法庭之領事或多數領事擬就及署名。所有命令,須以『本法庭發』標明之。並由書記官署名。

第十五條　判決書由法庭裁判官擬發。或於指定時日在法庭宣讀,或用書面傳達當事人知照。

第十六條　開庭費規定十元——每一通告之發出與傳達費三元——記錄費由法庭酌定。又訟費之保證金,得由法庭酌定:訟費包括律師費由法庭酌定令繳納之。

第十七條　所有徵收之費,由法庭處置,以爲書記官之酬勞。

納稅華人會章程

第一條　本會由上海公共租界納稅華人所組織,故定名爲公共租界納稅華人會。

第二條　本會爲發達租界之自治,謀公共之利益與平等之待遇。

第三條　凡住居公共租界內之納稅人有下列資格之一者,皆得爲本會會員,有選舉代表大會之權:甲,所執產業地價在五百兩以上者。乙,每年所納房捐或地捐十兩以上者。丙,每年付房租在五百兩以上而付捐者。

第四條　凡本會會員住居公共租界五年以上有下別資格之一者,除第三條之選舉權外,並得有被選舉爲代表及執行委員之資格:甲,年付房地各捐在五十兩以上者。乙,年付房租一千二百兩以上而付捐者。

第五條　本會會員有第三條之資格者,年納會費銀二元;有第四條之資格者,年納銀十元。

第六條　本會設代表大會,互選執行委員,討論重大案件,及執行委員交議事件。

第七條　代表大會代表設八十一人,由會員公選三分之一,同鄉,商業兩團體各選三分之一;代表之任期一年。

第八條　代表大會每季開會一次,以代表三分之一出席爲法定人數。代表大會臨時會經執行委員或全體代表三分之一以上提議召集之。

第九條　本會設執行委員二十七人,由代表大會選舉,任期一年,連舉得連任;候補執行委員九人,以次多數充之。

第十條　本會設正副主席各一人,常務委員三人,由執行委員互選。

第十一條　執行委員常會,每半月一次,以委員三分之一之出席為法定人數;如遇有特別事件,得隨時開臨時會。

第十二條　本會代表或委員有事不能出席會議時,須具函委托其他代表或委員代表之;但同時一人不得代表二人。

第十三條　本會經費除會員年費外,由商業,同鄉團體之補助費及特別捐充之。

第十四條　本會辦事細則另定之。

第十五條　本章程經代表大會通過施行,並呈官廳備案,如有未妥之處,經代表大會到會人數三分之二之議決,得修改之;但修改意見,當須於大會半個月前提出。

費唐報告之批評

一　緒言

本文之作,係鑒於費唐報告所表現之重要性;此重要性可從下列事實看出:近數月來,上海(實在不僅上海)之中外報紙,連篇累牘,登載該項報告之摘要。凡閱報之中外人士幾無不知有所謂費唐報告者。據七月一日倫敦電:英下院於在華領事裁判權交涉問題,俟得費唐報告第二卷披閱後,始行討論。卽證明英政府之重視該項報告。吾國外交部於接閱費唐報告第二卷後,於六月二十九日紀念週上,由樊光氏報告,表示對於該報告之不滿。(見六月三十日時事新報)又報載外交部長王正廷氏亦與費唐氏會見,於收回租界意見,有所交換。是吾國政府對於費唐及其報告亦有相當重視。又報載工部局外董對於該報告甚爲贊許,將提交中國及其他關係各國考慮。(見七月二十四日時事新報)本屆太平洋學會,聞吾國出席代表將準備對於費唐報告之駁論。中外言論界,譽之者稱『其工作有無限價値,應得上海人士至情之感謝』。(大陸報)毀之者則謂『其勞力等於虛擲』。(中國評論週報第四卷,二十七期)七十餘工會且發表宣言,要求政府將氏驅逐出境。(見七月二日時事新報)則費唐報告無論其自身有無價値,吾人均有注意之必要。而其立言謬妄之點,自不容緘默,以免蒙蔽世人對此問題眞面目之理解。

二　費氏之立場與態度

費唐來滬爲二次(一九二九年)太平洋學會(原名太平洋國交討論會)第三次會議之結果。其時英國代表對於上海公共租界

問題之糾紛複雜,故於會議完畢後,柯德斯(Lionel Curtis)君提議,由工部局聘請一法學專家,來滬研究公共租界之問題。以費唐君在印度,南非洲,及愛爾蘭等處民族間問題之解決,有相當貢獻,擬利用其類似經驗,以解決上海租界問題。費君乃於一九二九年十二月十三日由南非首途,於本年一月十三日抵滬。

一九二九年十二月六日工部局發一通告,略云:

『自各國,尤其是英美,宣佈逐漸放棄治外法權之政策以來,本局殊覺此政策與過渡期間中公共租界未來地位之複雜問題關係至切。此種過渡期間為實現該政策所不能免者。並覺須籌擬建設計劃,充分考慮華人之渴望,同時於此過渡期間中,對於業經在上海發展之外人的鉅大商務利益,予以合理之充分保障。』(報告卷一,頁一。)

費唐君於抵滬後二日——一九三〇年一月十五日——致工部局總董Arnhold函云:

『余此來為貴局顧問,職責在襄助貴局籌擬若干建設計劃,充分考慮華人之渴望,同時對於業經在上海發展之鉅大商務利益,予以合理之充分保障。』(報告卷一,頁二。)

此卽謂在維持現存制度之下,在無礙於西人利益之範圍內,提出若干改良計劃,予華人渴望以少許滿足而已。其立場足以窺其言論之全部,故於其報告中,隨處見其維持現狀之苦心,而其建議亦本此立言。

費氏致工部局總董之原函稿有『外人的鉅大商務利益』字樣,與工部局之通告正同,後經人建議,謂此恐將引起誤會,乃將『外人的』字樣刪去。(見卷一,頁五) 然無論如何,外人把持之工部局,因鑒於形勢之不利,租界制度有根本動搖之虞,企圖以所謂『專家』者之粉飾,以延長其『黃昏光景』之享受,乃為昭然之用心,費氏既受聘而來,食祿忠事,其須為工部局立言,又為當然之結果,其刪去與聲明,都覺多事也。

彼於緒言中有云:『鄙人深覺所能爲公共租界全部市民之最大效勞,或在盡鄙人能力所及,將關於該租界情形之主要事實,作公平不偏之論述,此項論述必須包括過去或現在紛爭劇烈之一切問題。而在此項問題就其眞相,加以公平研究之時,勢須有爲此方或彼方所不歡迎之言論。』吾人所求於費唐君者亦『公平不偏之論述,』『就其眞相加以公平研究』而已。

三　全部報告之綱要

費唐歷一年有半之光陰,始將其三卷報告陸續出完。(第一卷於四月,第二卷於五月,第三卷于六月出版,第三卷專論越界築路,爲只有四十六頁之小册)。全部主張爲維持現在制度,並略加以改良。其辯護租界制度,首從歷史的敍述,說明租界制度之起源與發展。略謂外人來上海居留通商,係根據江甯條約。其後由英領巴爾亞(Balfour)與上海道台宮慕久訂定章程,劃定居留地界,是爲租界之緣起。嗣以劉麗川及太平天國事相繼起,租界不能不實行自衞。又以華人逃避入租界者甚衆,租界方面不能不採有效之管理,漸演漸進,遂形成現行之制度。次從土地章程之演進,並分析其內容,以明現行租界制度有其法律根據。然後提出租界之兩個原則,亦卽租界制度所賴以維持及所當維持之精神,一曰『自治』,一曰『法治』。二者交相爲用,而租界乃能獲得『安全』與『自由』,而使其日益發展。次又說明上海經濟利益之鉅大,及其對於中國及內地之貢獻,以暗示租界制度之當維持。並引各國商會之意見,以爲其立言之佐證。此爲第一部分。第二部分力言收回以前,須經過一過渡時期,否則『自治』,『法治』制度不能維持,而中外人士之經濟利益,亦將瀕於危。亦引中外人士意見,以爲其立言之佐證。第三部分爲其建議,範圍頗廣,包括越界築路地段之解決方案。

下文將擇要逐一評判之。

四 費唐對於事實之錯誤與曲解

費唐報告中,對於事實之錯誤與曲解者爲數不少,略舉如下:

第一次土地章程雖事前曾與英領會商,但公佈係由道台單方公佈。(Montalto de Jesus 謂爲憑道台之自由意志起草公佈,見所著 Historic Shanghai 頁三四。) 其致英領函有云:

『前與貴領依約商妥之章程,經本道列明公佈於海關內。茲奉上謄本一份,希貴領於審核之後迻譯公佈,俾洋涇浜以北之租地西人知所遵守焉』(英譯函章程見 North China Herold, 1852, 1, 17.)。

乃費唐不察,竟誤謂『該章程於一八四五年十一月二十九日,本雙方職權,以佈告形式公佈』。(… which were promulgated in the form of an announcement issued under their joint authority on the 29th November, 1845)(報告卷一,頁二五) 查單方公佈與雙方共同公佈,在法律效力上,有重大差別,不可不辨,此其一。

小刀會之亂,戰事迫近租界。西人決定採取武裝自衛政策。英領 Alcock 氏云:

『第如次立場,實爲國際法所不容;其所根據乃本乎自衛律下之迫切需要而已。又當中國官兵,有正式官佐率領,於十月初呈現於近郊時所發生之事(按租界武力卽加以攻擊),自國際的立場言,尤爲不能容許者,然自自衛之立場言,則尤屬需要者也。當此歧途,似祇有憑快刀,斬難結,法理已不能解決,惟憑需要而已。卽辯護租界之繼續保持武裝中立者,亦惟需要而已。(報告卷一,頁三九轉引)

不謂依照條約,各國亦無權保持武裝中立云:

『依照條約,不容英國,美國或法國在中國境內自行保護其僑民,不得中國政府之同意,亦不得佔據中國之任何土地,否則實爲違反條約』。(同上)

明知爲國際法,條約所不容,而藉口『需要』『自衞』,乃西人狡獪之遁詞。而費唐身爲法官,亦不依國際法理與條約,而依其所謂『特別原則』(Special doctrine)。謂『租界外人社會,以特別情形,當有權(一)防衞,(二)武裝中立,(三)拒絕中國武裝軍隊入界』。(卷一,頁四〇)實爲强詞奪理,此其二。

關於租界警權獨施事,氏謂『土地章程本無規定工部局警權獨施,但經驗上證明,如一任華界之中國警察及衙門傳人自由入界拘捕人等,則界內華人將任憑華官之處置,而工部局及捕房之權力將受損毀,故工部局不得不宣告警權獨施。(惟領事保留其對於該國民之警權除外)』(卷一,頁一〇一)藉口『經驗』,而爲租界之侵權行爲强辯,此其三。

工部局之組織與其行使之職權,多無約章之根據,純爲僭奪而來。而費氏謂『誠然工部局曾致力於建立其合用的政治組織,一部分係建於條約外的習慣之基礎上。但此種情形,實不得不然,蓋條約(包括所謂土地章程)規定,除非加以習慣之補充,否則不能實行。而其賦予租界政府之權力,亦將失却其價値』。(卷一,頁一一〇)藉口『習慣』,爲工部局僭越行爲曲爲維護,此其四。

前此工部局公園對華人持閉關政策,實爲違反章程(見下段)不合情理之事,而費唐謂『關於巡警,道路,衞生之設備,中外人士所沾之利益均等。惟比較小事,如外灘之草場公園等保留爲西人之用,但此等設備之消費爲數甚微,其辨別似經公許,蓋基於習慣,及將此等有限地面開放公用,有實際困難也』。(卷一,頁一三八至一三九)藉口『習慣』,曲爲外人之無理行爲辯護,此其五。

現行章程第六條規定『…准其購置租界以外連接之地,…以便編成街路及建造公花園爲大衆遊玩怡性適情之處,…,但此等街路花園專作公用,與租界以內居住之人同沾利益,合行聲明』。費唐氏竟謂『租界以內居住之路可以解作限於西人』。(卷一,頁一四三)按解釋條約之原則,凡未有特指者,當解作普通,全體。如

何可以將華人除外,而解作限於西人? 此不止『曲解』,實爲『妄解』,出於法官之口,尤不應當,此其六。

現行章程第九條有云:『爲求較好之秩序與良好之治理,得規定設立辦事公局……等』,(it being expedient and necessary for the better order and good government of the settlement that some provision should be made for appointment of an executive Committee or council……)意即爲設立辦事公局,所以『爲求較好之秩序與良好之治理』。斷不能『由於第九條有『爲求租界較好之秩序與良好之治理』,故任何組織行爲,倘求公共之利益,由納稅人會議通過其費用,則可不問章程或附則中有無此等規定』。(卷一,頁一五〇)。費氏此言,不能不認爲强辯,此其七。

現行章程第十一條明白規定工部局得制定附則,提交納稅人特別會及領事團公使團批准,而費唐君竟誤爲原由納稅人特別會制定,致提出其疊床架屋之更荒謬的建議。(參看第七節)此其八。

章程上所謂『條約國領事』(Foreign Treaty Consuls),分明指與吾國有條約之國家所遣派之領事,而費唐君竟謂此限於保留領事裁判權國家之領事,放棄該權的國家之領事,如俄德等,雖彼等國家與中國有約,亦不在內。(卷二頁二一八) 其『妄解』程度不下於上述第六項,此其九。

租界警力薄弱,致盜匪充斥,一九三〇年工部局報告,統計全年之成立武裝綁票案,連圖綁未遂者在內,共三十六件。武裝搶刼未遂之案,共七百零二件。該局警務長亦云『上海之普通罪案,並不特多,惟武裝罪案,則堪稱異常!』並申明有種種困難致有此結果,而費唐君竟謂『且用大部分之市政收入,舉辦諸要政(指警務,路政,衞生),爲租界市政之實在成績,全部市民於此均引以爲榮!』(卷一,頁一四〇) 不顧事實,妄讚腐朽爲神奇,此其十。

此外又盛讚租界之『自治』,『法治』,『安全』,『自由』『安全』等,非

有所蔽,即有所偏,當於下節論之。

五　關於其辯護租界制度

費唐君謂公共租界制度係建築於兩大基礎之上:

一.自治(Self-government)——租界之政府係根據合法選舉人之意志,斯義可由納稅人會議與工部局表現之,工部局爲選出之代表組成之行政機關,其行使權力須對選舉人(納稅人)負責。

二.法治(Rule of Law)——工部局不是施行無限制權力之專制政府,而爲施行有限制權力之憲政政府。其權力限於明文之規定,不得擅自更改。又其於權力之施行,必須依照規定之條件。其一切設施,均須受法庭之裁判,而裁判該局之法庭爲另一獨立機關。(卷一,頁八八)

繼謂根據此兩大基礎成立之制度,產生兩權共享之利益:

一.安全(Security)——『此處所謂安全,一方面須充分防禦外來暴力之侵入與防止內亂之擾亂,一方面須充分保障個人之權利,包括財產權。』(卷一,頁三六五)

二.自由(Freedom)——租界能保障言論出版之自由,不特外國人能享受,卽中國人亦能享受之。

吾人茲就費君所標榜者逐一批判之:

先論所謂『自治』。『自治』之靈魂在由納稅市民依法公平選舉代表執行市政事宜,而代表之行爲對於市民負責。乃上海之西人種族之界限過嚴,儼然以統治階級自居。直至一九二八年止,華人只有納稅之義務,而無最低限度之發言權,市政設施,統由少數西人操縱,其時,自吾人看來,只有殖民地式之管理,並無所謂『自治』。至一九二八年始加入華董三名,一九三〇年增至五名,(現工部局董事共十四名,除華董五名外,其餘爲英五,美二,日二,)以佔公共租界市民百分之九六・三九之華人,其代表只佔董事額之百分之三五・七,(一九三〇年調查公共租界內共有人口一,〇

○七八六八名,內華人九七一,三九七名,外人三六,四七一名,)而佔人口總額僅百分之三·六一之外僑,其代表反佔百分之六四。三.以最少數人之代表把持政府機關,而最大多數人之代表反而『人微言輕』。卽無異以最少數人壓迫最多數人,以此而言『自治』,實爲天下之笑劇! 且以財產資格限制過嚴,三六,四七一西人中只有二,六七七選舉人,約佔百分之七。華人九七一,三九七名中只有三千人許合格選舉(此係照今年華人納稅會在報上披露,其實合格選舉人不止此數),平均每千人只有三人! 再則此三千人並不能直接選舉華董,只能選出代表二十七人去參加八十一人之代表大會,(其餘五十四代表半由同鄉會,半由各商行選出)再由此代表大會選出華董五人。(納稅華人會約有會員三千人,一九三○年選舉實收到之票數只有八四五張! 最多票者只三九○!) 其餘百分之六四·三的董事,由二千餘西人選出。且以複票制(Multiple Voting 卽一人得投數票,如一代表其住宅房捐,一代表其公司納稅之類)及『代投票制』(Proxy voting 卽本人因事缺席,可請人代投)致選舉實權落於少數『大班』之手,據密勒氏云:『恐怕多不過二十人!』而成爲『大班寡頭政治』(Taipan obligachy)。(大班是個洋行的經理,見 Thomas F. Millard: China Where it is today and why! p. 310)卽租界之教會團體代表亦斥爲『太過於寡頭政治』!(卷二,頁二一)因此市民對於市政毫無興趣,每年納稅西人會舉行年會,到者僅寥寥數百人,照例通過報告預算,會場中無半點生氣。特別會照章只須三分之一納稅人出席,事實上因可以請人代表出席,連三分之一亦用不到! 如此輕易達到之法定人數,理應容易召集。而實際竟大有不然。去年爲增加華董案而召集之納稅西人特別會,報章宣傳,各國領事竭力拉攏,始克開成,說者謂爲十年來所僅有! 可見市民於『大班政治』下,漠視市政至何程度! 又以工部局權力過大,納稅人不能作有效之監督,一任工部局之獨斷獨行。以此以言『自治』,毋乃不倫!

其次,進而論所謂『法治』。吾人姑且不一一舉出工部局越乎章程及附則之非法行爲(五卅慘案,對於赤手無辜之學生,不經法律手續,遽加屠殺。卽此一事足將『法治』打得粉碎)卽假定工部局行爲悉能依照章程與附則,但上文旣經提及,現行章程及附則,悉係外人自訂,中國未曾參與,亦未曾正式批准,又工部局董事,外人佔絕對多數。則所謂『法治』,實依外人之『法』,而行外人之『治』!

若以一九二六年前會審公廨未取消時言之,則『其所謂『法治』只限於享受治外法權,受其本國法庭裁判之外人。而華人祇受會廨裁判,無可乞援者,全不足以語此。倘費唐法官曾披閱菲律濱最高法院約翰孫法官(Justice Johnson)對於五卅事件之報告或哈佛大學法學院赫孫博士(Manley O. Hudson)之報告(彼於一九二七年研究此中情况),則彼於租界內所謂『法治』之結論或有所變更』。(五月二日 The China Weekly Review。)

再則,控告工部局之案件,雖依照章程第二十七條之規定,有所謂『領事公堂』(Court of Consuls)者審判。然所謂『領事公堂』係由條約國領事推選組成,已無自制之法律可以根據,又未便引用任何一國之法律,其根基脆弱,彰彰明甚,故數十年來,鮮聞其曾審判若何案件。此中意味,頗足以領略工部局之不易受法庭制裁。蓋在『大班政治』之下,大班之勢力神通廣大,左右逢源,故不致相見於法庭。而華人受屈,則明知領事袒護外人把持之工部局,訴亦不得直,故寧飲恨吞聲而勿爲。此控告工部局案件之所以少,而領事公堂之所以等於虛設也。所謂『法治』,如是而已!

茲更進而論其所標榜之『安全』與『自由』。

『安全』已由費君定義爲『一方面須防禦外力之侵入與防止內部之擾亂,一方面須充分保障個人之權利,包括財產權』。所謂防止外力之侵入者,卽嚴守武裝中立之謂。其意義等於在吾國劃一小國,成爲『國中之小國』(Petit Etat dans L'Etat),其將置吾國顏面於何地! 所謂防止內部之擾亂者,卽維持秩序與安寧之謂。然而

一按其實,則盜匪充斥(其統計見上)流氓橫行,人人自危,安寧安在?至所謂保障個人權利云云,乃爲不兌現之鈔票。五卅慘案,肆意屠殺,證明華人生命尙無保障,遑論其他。又工部局捕房輕易開槍,視華人生命如同草芥。試舉一例證之:一九二九年八月二十八日公共租界西藏路福州路轉角附近,因捕一被指爲票匪之路人,結果被指爲盜匪之一人死,另有七路人被槍傷,而被射死者之罪狀,則取證於一童子之言! 事後密勒氏報評之云:

『在上海巡捕隊之紀錄中,又紀入一流血的,毫非必要的,殘酷的及殺害的攻擊,爲殺一可能之匪徒,而傷行人七名,此匪之罪狀,則取證於一童子(當舖學徒)之言! 如此亂來的無益舉動,在世界任何其他都市,不能不受反擊! 此種情形,祇上海有之,即完全漠視無辜人民之生命,用安分良民作爲射鵠之巡捕慣習是也。在理,凡巡捕槍術未嫻,不較勝於匪徒者,祇應給以警棍,且須告誡以必在十分緊急時,十分愼重用之,假令此次犧牲者之中,有一外國人在內,則巡捕方面,必立將其『開槍殺嚇旁觀』之慘酷而犯罪的態度撤回。……而今受傷之七人『祇華人苦力耳』,故在當局,乃一無足重輕之事……!』

此種情形,時常發現,故該報謂爲已成『慣習』。上特一例耳,又如苦力販夫任受捕房之欺凌。工部局得隨時定出各種苛例,使彼等生活難上加難。界內藏垢納汚,成爲萬惡之總匯,已無人得而否認。且『此種「安全」正所以延長中國之擾亂,中國之反抗政府之政客,得安居於租界,而施其反政府之陰謀,富有之華人,存其金錢於租界,而免去中國政府賴以維持之捐稅。又以所謂『安全』之結果,產生洋化之華人,存着『買辦心理』,此乃中國行政統一進行中之一障礙物也』。(一九三〇年五月二日密勒氏評論報)

『費唐君謂租界享受「言論出版自由」,彼殆不聞一九二五年前,捕房施行濫權的,完全非法的檢查華人之言論出版。…卽一九

二六年工部局巡捕曾濫權侵入一家華人所有而美領署註册之日報館,並停止其電力供給。』(同上) 又一九二八年八月二十八日工部局竟因國民政府外交部駐滬情報處宣傳濟案眞像之事,大舉而搜查之,而同時對於日本公開散放之濟案宣傳,則置之不問。密勒氏評論報論述之云:

『距今數星期前,國民政府外交部在滬設一辦事處,其工作係專以關於中國外交事務之消息供給本埠中外報紙以及在外國之報紙,該辦事處名曰『外交部情報處』,其始設在南京路中美懋業銀行,近遷至仁記路三十五號門牌屋內。自該機關設立之後,卽每星期發行一小册,記錄關於國府對外之一切事宜。此於凡注意中國外交事情之報館主筆及外國通信員,有莫大價值。在兩星期前,發行一書册,表示濟南事件之華方理由。出版後分送本埠各報館及各外國商會,美商會曾將此種關於濟案之小册,轉送各會員,並附有該會書記之一函。迨上星期二日,卽八月二十八日,公共租界巡捕突然往該情報處,旣未事前通知,亦無任何權證,卽從事搜查,搜查關於濟案之小册若干,並將該辦事處封閉。此事與濟案小册之分送,是否有關,不得而知,……按公共租界巡捕房搜查國府外交部之機關,其動機安在,無從懸測,或者僅由頭腦頑硬然觀於巡捕所搜去者,僅爲表示中國方面的濟南事件之小册子,則捕房此舉或係出於日本人之指使,亦未可知;蓋日本人固竭力設法以遏止華方之濟案宣傳也。關於此事,吾人所最驚詫者,卽日本人近曾公開散發關於濟案之日方宣傳品,何以工部局獨禁止華方宣傳品之散發乎?』

査現行章程第一條明定江北海關及其他專作國家公用之地『不歸公局管理』,則租界當局在吾國境內對於吾國政府機關,任意搜查及封閉,不特不足以語『言論出版自由』,且爲『法治』之極

端反面。

至於國民政府當政局未大定之際，對於動搖國本之煽惑宣傳加以限制及取締，乃各國所常有之現象，無所用其驚怪。費唐君必欲引此以辯護租界制度之當存在，實爲不可償之奢望。

以上爲吾人對於費唐君所讚美之『自治』，『法治』與其所標榜之『安全』，『自由』作簡略之檢察與批判，從可知費唐君所以維持租界制度者，其論據至爲脆弱，不足爲其存在之辯護。此外，費唐君更不惜徵求各國商會之意見，以爲其立論之佐證。彼外國商人視自身利益，高於一切，自與費君同一鼻孔出氣，工部局已利用費唐君意見爲其掩飾，不圖費唐君又利用各國商會意見，爲其掩飾也。

不寧惟是，吾人即承認公共租界現行之行政有較中國各地稍勝之處，然亦決不能據此以辯護租界制度當繼續存在。蓋一國爲求其生存與獨立，自不能不撤去其『國中之小國』。一國雖不甚善『自治』，亦惟有徐圖進步，決不願他人之『代治』。英國固不能以其市政設施，較優於法國，而代法國管理任何一城市。反之，法國亦決不願以其市政設施較遜於英國，而任英國代其管理任何一城市。費唐君，何昧於此義!

六　關於過渡期間

費君於討論收回問題時，列舉反對收回之理由云:

一.租界制度係依據有約束効力之條約及使條約生效力之協定，曾得中國政府同意而設立者。

二.租界制度之維持，並非否認中國於租界上之主權。

三.安全——安全之兩種意義:(一)防禦外力之侵入，防止界內之擾亂;(二)充分保障個人的權利之享受。

四.除去安全問題外，租界制度之實際效果，即良好之行政，對於中外商人市民均有莫大利益，此種利益多由於土地章程賦予

外僑社會以行政權。

五.需要依據土地章程設立租界之情况,依然存在。如果在此情况,將租界交還中國,則租界制度產生之可貴的結果將不復存。(卷二,頁一二一)

吾人依上節所說,不難察見其理由之薄弱。(一)租界本無確實之法律根據,係由外人豪奪巧取而來。條約既未有明白之規定,而現行章程以手續上之不合,實無繼續約束我國之力,已如上述。(二)現行章程雖有幾條空文證明我國主權之存在;但於一國之內,外人自成一政治區域。(近雖有華董加入,而仍受外人把持。)無論在政治上,經濟上,國防上均有重大危險,當然損害中國之主權。(三)『安全』之義上節已經批判。租界內現既不甚安全,而收回中國政府管理之後,亦未必不安全.觀於現已收回之漢口,天津等處之租界可知。(四)良好之行政原為一籠統之名詞,其最大效果當為上述之『安全』與『自由』,業經評及,此外如市政設備,縱較華界稍勝,然不能以其稍勝而維持之,理由亦見上文。且費唐君亦承認中國近來市政已有進步,(見卷二,頁七五,)而租界存在,致行政不統一,有種種缺點,尤其是關於警務,衛生,公共事業等項。(五)謂此時交還中國,則租界制度產生之可貴的結果將不復存,此種顧慮,原可不必,亦不應該。此時收回,則租界制度產生之『可惡的結果』,可以立卽消滅。而所謂可貴的結果,不外上述之『自治』,『法治』,『安全』,『自由』等,已經逐一批判。(自治一項下文將再有論及。)且前已提及,從主權的收回,立國的原素言,當不容以英國之市政較良而應管理法國的城市之理論存在。良以外人在一獨立國境內,只容許有安全通商居留之權利。張伯倫說『我們並沒有土地的野心』。(一九二七年對華事演說)其實亦不容有其他任何野心!國民政府已迭次聲明負責保護外僑,倘有意外損失,在國際公法認許之範圍內,國民政府當負賠償責任。至於維持何種制度,保存何種結果,乃為外人不必過問,亦不容過問者。(參觀下

文)

費氏讚美租界制度似有意維護其長久存在。但彼亦不敢公然表明此種態度。且曰:『租界制度不是永遠的制度,亦未嘗準備爲永遠的制度』。(卷二,頁一三四) 又曰:『爲滿足中國人民之渴望,租界交還終屬公當而必要』。(卷二,頁一三九) 但何時始交還耶? 曰:『在具備下列之條件以前,不當交還:

『一.就國民政府之權力與秩序之維持而言,中國之內部情況須大加改良,免使租界再慮及內戰及其他事件引起地方上之不安。

『二.法治須樹有根底,並須於國內制度上由實際有效之形式表現之。又憲政政治須發達至下述程度,即其時國民政府制定之市約能充分而長久保障將來租界內之行政確立於自治之基礎上;並市約規定之權利,由獨立之司法制度加以保障,使不受侵犯。

『三.中國之政治情況須使地方自治制度能於其範圍內享受眞正之獨立,不受國民政府之命令或佔勢之政黨如現今之國民黨之支配。

『四.租界內之華人須於代表制度取得充分之經驗,使彼等負租界行政之主要責任,而有成功之希望。

『欲使此等條件完全滿足,須有長期之過渡時期。』(卷二,頁一三九)

費氏謂國民政府已規定訓政時期,故租界交還之前,亦當有訓政時期。其言曰:

『故在制度變更,使由華人負責維持租界自治制度以前,殊覺有經過訓政時期之必要』。(卷二,頁一三三)

然則此所謂過渡時期或訓政時期有幾長耶? 曰:

『如將一種最短的時期之意見勇於說出,則此不是幾年之問題,而是幾十年之問題!』(卷二,頁一三九)

倫敦泰晤士(The Times)報評之云:

『即令上海租界之交還展期五年或竟至十年,(此頗可能),又即令中外新約之商訂尚可延緩,而費唐法官所謂「非數年而爲數十年」之語,亦難以實現。

『大概在近十年期間,上海中外人士之意見,或能同意於費唐君所認爲需要之國際合作。但中國政府能否同意,實爲疑問。故無論採此種或彼種之形式,交還之期,當較費君所擬者爲近。』(六月十七日倫敦電,見六月二十三日North China Herald)

中國評論週報則逕質之:

『何不說幾百年耶?』(第四卷,二十七期)

統觀費唐所提之條件,苛刻而無理。吾人經上文之批判,不難察見其立言之輕妄,姑無論其所定條件或標準,抽象而富有伸縮性,事實上斷難適用,而徒引起雙方之爭執,試問以外人身份,擅定中國將來之政制,環人所同,其悖妄至何程度! 大陸報有署名Sinpromind者評之云:

『費唐君乃如此着重地方自治制度,竟認該制具有如此有利之力量,致須於事先數十年規定至將來收回時,應以賦予充分自治權之新制度代替現有之租界制度。

『吾人殊難解如此限制中國,其用意何在。蓋平常總認中國將外人之特殊利益取消後,於採用何種行政方法有完全之自由,不受限制於某一種也。』(七月二十七日The China Press: Feetham Report Brings into Existence Extraterritorial Paradox)

於此,工部局華董王曉籟君對North China Herald訪員有理直氣壯之聲明云:

『收回之後,決定要否採自治制度,全在中國政府,不容外人干涉』。(見六月二十三日該週報)

費氏旣反對此時收回，又引『中外領袖商人』之意見，以爲其立言之佐證。

『至於領袖外僑固亦料及租界之最後交回爲不可免，但力陳根本變更之時機尙未到來。僉謂立卽變更現有地位，卽租界由中國直接管理，將有重大之危險。』(卷二，頁一一四)

多數外僑在未受重大勢力壓迫以前，不肯輕易放棄其優越之地位，特殊之權利，而圖延長其『黃昏光景』之享受，亦理有固然，費氏此言，殆屬可信。

『華人雖主張租界之收回，但分明不欲立卽收回。負責之華人深知中國現在政局不安，租界安全之可貴，不欲有立卽之變更。許多華人不願將其心情表現於言詞，但通常態度認爲中國情況不『更穩固』不當收回，而當依中外合作之基礎，維持現有的制度。』(卷二，頁一一三)。

此言似有兩種可能：一爲費唐君故意造作此言以掩護其主張；一爲費唐君確曾接洽許多華人，而此等華人係托庇於租界制度下以『漁利』者，其中當不少是屬於『買辦階級，』雖然費唐會否認。

『余(費唐自稱)欲申言者：華商中於立卽收回之惡果，或表示得着重些，確定些，或表示得隱微些，余認爲與其言彼等意見上有何眞正之區別，毋寧說彼等表示其共同意見之勇氣有程度上之不同耳。』(卷二，頁一一三)

卽無異說華商均不贊成立卽收回(因立卽收回將有重大惡果)。但不知費唐君所接觸的華商究有幾人耳？又費唐君旣認爲收回是『國民的渴望』(National aspiration)，則是否由少數(費君所能及所曾接觸者當不多)『領袖商人』可以代表之？又報告中曾列舉上海華人商會整理委員會徵詢各團體之意見，收到十個團體之答案，其中只有二個主張須有過渡時間，其餘均主張立卽收回。又報告第二卷發表後，卽有七十餘工會要求政府立將費君驅逐

出境,亦可見華人態度之一斑矣。

費君又謂:

『卽使華人之陳述中,要求「立卽收回,」但此等要求不過是形式而已。彼等盼望有相當之過渡時期,以便租界得實行組織的變更與改革。』(卷二,頁一一六)

何來此口是心非之論耶? 曰:

『華人如對此由反覆申說而已普遍化之要求明白表示反對,甚屬危險。』(同上)

費君對於華人心理似已洞若觀火矣。不知充其極亦祇少數『領袖商人』之心理耳。亦知此外尙有數萬萬中國民衆之熱烈懇切之要求乎?

且費君旣認定『卽使華人之陳述中要求「立卽收回,」但此等要求不過是形式而已。』則根本不必問及華人之意見,求仁得仁,自便可也。奚必多此一舉? 或曰:此氏之策略也。倘華人之答案多數或全體均贊成有過渡時期,費氏固不勝大願,足爲其立言之佐證;倘不幸多數或全體均贊成立卽收回,又可指爲口是心非之論。費氏固無往而不利也。

七　建議之評批

費唐君之來,其主要目的『在籌擬若干建設計劃,』故其建議之方案爲其全部報告之最主要部分。國人旣根據理論與事實主張立卽收回,對此維持及改良現有制度之建議,原無重視之必要。惟本文旣以費唐報告全部爲範圍,對其建議自當擇要論之。

費唐君建議之最重要者爲擴張工部局之權力,而改納稅人大會原有之監督性質爲諮詢性質 (Advisory or consultalive capacity),(卷二,頁一六一)主張工部局之預算及其他重要議案提交西人納稅會討論。『如二會採同一議决則其議决當生效力。倘二會議決不同,則其議决祇可供工部局參考。該局考察二會討論之經

過與其議決,重行考慮該問題而決定之』(卷二,頁一八三) 如此,將失去工部局『行使權力須對選舉人(納稅人)負責』之實。(參觀第五節費君所解釋之『自治』義) 則『所謂選舉人監督工部局者將成空名而已!』(卷二,頁一五七) 所謂『自治,』眞是『蓬萊已恨巫山隔,更隔巫山億萬重!』 王璘籟君質之云:『費唐君既認納稅人爲租界之主人,工部局爲其雇員。 則何以工部局於二納稅會意見不同時,有決定之權?』(對 North China Herald 訪員談話,見六月二十三日該報)此實顯而易見之謬誤也。

尤謬誤者,『華人納稅大會應爲一代表團之會議。 此代表團之產生須依經華董提出,工部局通過批准之選舉法行之。』(卷二,頁一八三) 查工部局係納稅人產生之機關,納稅人會之權力,實高於工部局。 氏亦明白承認此點,其新建議中有『工部局未得二納稅人會同意,不得擅自增加超過某限制之捐稅。 凡擬增加此種超過某限度之捐稅,得由任何一納稅會否決之。』(卷二,頁一八三) 而謂華人納稅會之選舉法應由華董提出,工部局批准。 費唐君何昏瞶至此!

制定附則(Byelaw)依現行章程第十一條之規定,係由工部局制定。 惟『必奉有約各國領事官駐京欽差(公使)或其中已有大半位數批准,及特請衆位執業租主齊集會議(查卽納稅人特別會)應允,方可照辦』。 費唐不察,誤以爲制定附則『原在依章程第十一條規定之合法定人數之納稅人特別會,』因建議『制定附則之權將來須賦予工部局……但工部局須於制定之前,將草案送登工部局公報,以俟反對者發表意見。』(卷二,頁一八四) 又關於附則之批准,現行章程規定須經納稅人特別會及領事團公使團之批准,而費唐建議由領事團及中國政府共同派員組織一團體批准之。人數爲六人或九人。 中國政府代表不得少於三分之一,由多數取決,其取決爲最後的,不必再問及公使團及中國政府。(見卷二,頁二二五及二二八) 如此將納稅人特別會批准一則删去,輕輕

將選舉人監督工部局立法之權一筆鈎消。使其於雇員立法無否決權。一任雇員訂立苛例約束主人,而主人無法救濟。(費唐未提及納稅人之救濟方法)。是與『自治』愈離愈遠矣!現有之工部局『於租界內施行充分之行政權,不必受上級機關之命令或得其批准。關於工部局之重要議決法章上無得令其延遲或重行考慮者。其議決卽有充分之權力,於其範圍內令其人員執行。』(卷二,頁一八〇)衆皆嫌其權力過大,頗有『尾大不掉』之勢。今建議中又將納稅人監督其立法之權亦一併取消,費君殆欲爲虎添翼耶?

又規定批准附則,中國政府派員不得少於三分之一,察其意卽定爲三分之一許。此多數取决,正好維持其西人把持之一貫主張也。

費唐報告中滿紙『中外合作。』但誠意合作應有合作之表示。選舉工部局董事,不應此疆彼界,應凡具選舉資格者均共同公開投票。乃費唐謂:

『華選舉人與西選舉人比較,實際的數目,相差懸遠;又因語言習慣不同而造成之障壁,近雖稍受影響,然於今後好些年,猶將存在。故難引用共同投票制。』

此無非掩飾其西人把持之心理耳。

氏已不贊成共同投票制,仍主維持現行依國別以分配董事之習慣。因有『英美日三國最少應有若干席』(卷二,頁一八五)之建議。現行董事之分配全屬武斷,以實力多少爲轉移,費氏竟粉飾之曰:『候選額之分配,許多年來,係事先由各國僑民之領袖作友誼的商妥。』(卷二,頁一六五)

費氏旣存西人把持工部局之心,故對於華人要求以納稅額爲分配比例之要求,(現華人納稅數目佔全額百分之五十五以上——較精確之估計定爲百分之八十以上——則外董九人,華董應增至十一人)亦不同意。謂:

『承認不出代表不納稅之民主原則,並非承認代表與納稅爲比例。』(頁一一七)

其實如依民主原則,應不分國別,由界內全市民或合格選舉人(納稅人)共同選舉。如必分國別,亦當以各國市民或納稅人爲分配之比例。此種比例代表制,乃比較公平者。然費唐及西人必不肯容納。因如此,則華人將占絕對多數,依市民額數目爲分配比例,則華董應占百分之九十六以上。依納稅人數目爲分配比例,則華董應占百分之七十以上。(依費唐估計,華人合格納稅人當有一萬以上,而西人尚不及三千。)華人所以提出納稅額爲比例者,乃遷就讓步之意,不圖費君猶不能同意也。

費氏謂如以納稅總額爲分配比例,將成『富豪政治而非平民政治』(Plutocratic rather than democratic constitution)矣。(卷二,頁一七一)吾人欲語費君曰:『最平民者爲一人一票』(one man one vote),不分國別,不受財產限制。乃現行章程規定財產資格過嚴,致一百萬以上之市民中實際上只有五千餘人有選舉權(華人選舉權且僅使用於一部分之間接選舉,見上)。平均每千人中只有五人!且有一人數票之制。是事實上已成『富豪政治』矣!

又謂『分配代表對於各國居民之財富,即納稅額,故當計及,但此非唯一之要素,此外分明尚有其他之要素,如其過去之政治經驗及與運用政權有關之社會的與教育的情形等。』(卷二,頁一七七)且不問此等抽象標準不易確定,難於應用。試問平民政治的選舉,應否有此項區別?

總之:費氏欲維持西人把持之局面,不惜『煞費苦心』而已!願氏勿再提出平民政治,自治制度好聽名詞,以自欺欺人也!

費君謂華董數目不得少於三分之一,不得多至二分之一,不特不得多至二分之一,且『余(費自稱)亦不贊成華董數目增至與西董數目相差極微,蓋如此將引起權力之競爭,啓種種之糾紛也』。(卷二,頁一八一)氏之所以防範華人者,可謂周密矣!

氏又建議設一工部局法庭(Municipal Court),以代替原有之領事公堂。其職權範圍除審理以工部局爲被告之案件外,其他法院對於章程及附則之解釋,工部局認爲不滿意時,亦得請該工部局法庭解釋。『其判決不能影響於各法院業經判決者。但認其判決爲確定之例,以後各法院於實施章程及附則時悉依之。』(卷二,頁二三五)法官定爲三人。其一名由國民政府委派,其他二名以享有治外法權之各國領事法庭法官充任(氏主兼任)。又依建議而設立之『土地局』(Land office)因土地登記事宜發生之案件亦由該法庭審判。此種建議爲吾人所不滿,正與現有之領事公堂同,蓋同爲外人把持,無適用之法律(原有之領事公堂無適用之法律,見上述。氏於此又未明言引用中國之法律,)無上訴之機關。且職權擴大,有解釋章程及附則等權,華法官只占一名,將益增西人把持之實。

費氏之最後一卷爲關於越界築路問題。氏之建議分爲兩種計劃:

第一種計劃稱爲『暫時的計劃』,是

一.上海市政府許工部局管理越界路及路旁之房屋產業。市政府保留管理其他部分,如尚未發展之鄉村是。

二.工部局對其管理之部分得徵收地稅及房捐,並交百分之若干與市政府爲其對該地面之行政費用。(卷三,頁四〇)

又謂工部局得施行其章程與附則於其上,並許公用事業之設置。此實無異將越界路面積併入租界範圍矣!

第二種計劃稱爲『較長久之計劃。』卽設一委員會(Committee)或工部局(Conncil)以爲此區域內之行政機關。由(一)上海市政府派員,(二)工部局派員,(三)中外居民及業主代表共同組織之。此行政機關係依其自己之章程有充分之行政權力。必要時得請求市政府及工部局之協助,惟其地位獨立,不受二政府之操縱。俟其漸不須二政府協助時,二政府之代表人員(委員)可以減少　並

聲明『此區域內之政府形式須近於租界之政府,卽須爲董事式政府(Council government)而非官僚式政府(Official or bureaucratic government)。並請國民政府頒布法規,許以必要之權力,則『此區域內應用法規與自治之成功,可爲租界問題解决之借鏡。』又謂北區離西區過遠,不便併入於一政府之下,主張另設政府或另訂協定。『一種可能的方法,爲由工部局依照協定爲之繼續進行工務及其他市政設備。』(卷三,頁四四)費唐君殆存心將北區併入租界乎?

吾人宜告費唐君於越界築路面積之建議已想入非非。第一種計劃無異將越界路面積併入工部局,於理未平,必爲中國政府所不許。第二種計劃欲於該地面加造出一個至二個之政府(工部局),尤爲謬謬之至!現今租界與華租對立,行政上既發見種種不便與缺點,費氏亦承認之,乃必欲加造出一個至二個之政府以重增糾紛乎?

查工部局之越界築路本無條約之根據,惟現行章程第六條有云:

『租界內執業租主,有關議事人亦在內,會議商定,准其購買租界以外接連之地,相隔之地或照兩下言明情願收受(西人或中國人)之地,以便編成街路及建造公花園,爲大衆遊玩,怡性適情之處,所有購買建造與常年修理等費,准由公局在第九款抽收捐項內隨時支付,但此等街道花園專作公用,與租界以內居住之人,同沾利益,合行聲明。』

但『該章程並無片字道及徵稅與警衞等事。固然,工部局可以說「需要」向路旁居民徵稅,「需要」警衞道路,但不要忘記徵稅與警衞均是政府之最高權力,不宜擅行佔有,尤其是在當地政府嚴重反對之下。』(夏晉麟 The Status of Shanghai 頁一〇九)良以築路是一事,而警衞,徵稅又是一事。二者不能混爲一談。縱使工部局得以私資格在界外購地築路,亦當與私人購地建房無異,斷不能實行徵稅警衞。而其實行徵稅,警衞實爲非法行爲。本來工部

局亦知此等地段,彼無權過問,故自始卽不敢向之徵稅,只得函詢該處居民是否願意納稅。居民多不囘答,答者多稱不願意。(卷三,頁一四)嗣以需用工部局之水電與之訂交換條件,始允納稅若干。此可以證明工部局本無權管理越界路地段也。

五卅慘案之交涉,中國政府提出十三條要求,其一爲:

『嗣後工部局不得再在界外築路,其已築者無條件交還中國!』實爲至正當之要求。

八 尾聲

費唐君之全部報告,吾人已簡略評述之矣。慨自該報告發表後,中外人士多未深察,遽加過情之譽。如某報讚『其賅博詳察,實爲關於上海租界現狀之最有系統之著作,蓋無人得而否認。』又一報讚云:『費君於其工作之完成若是之速,至足道賀。彼於如此短促,一年多些的時間,研究完畢複雜如上海公共租界之問題,實由於其智力與勤勉。』六月二十七日工部局爲費唐君餞別,主席麥克諾登(Macanaghten)致詞云:

『費唐君大半生涯消磨於南非洲,卽於彼處獲得吾所謂之『帝國的名譽』(Empire Reputation),並於印度,愛爾蘭,肯那殖民地等處之重大任務,對帝國有極有價值之貢獻。

『…………………………………………

『費唐君與吾人相處十八閱月,已完成吾人所付託之工作,其成就必能使最苛刻之批評家亦覺得其爲滿意。

『…………………………………………

『費唐報告將於今後多年在吾人之書架上佔一位置。而其作者,具學者態度之英國紳士,將長爲吾人紀念,……「彼已落成一堅固於銅之巨廈矣!」……』(七月三十日 North China Herald)

又西人俱樂部於宴別費唐時,會長N.L. Sparke致詞云

『聘請費唐法官之來,實爲上海自來之最聰明行爲之一,而其到滬之日實爲上海歷史上最幸運之一日!……』(見同上)

可謂推重備至矣! 『盛名之下,』費唐君雖云:『已竭盡所能』(見緒言),然吾人對於上海公共租界問題稍爲研究之後,而審查其結果,不不能不認下列評語並非過刻:

『總觀其全部工作,實缺少眼光,與十分偏頗………此外,其工作顯示其對於華人之代表的意見,完全隔閡,於維持其論據上,顯示其非常之笨拙,其量數雖多,仍顯示其思想之難堪的淺薄。』(The China Critic 第四卷二十七期)

日本人主辦之 Tran-Pacific 雜誌有云:

『費唐君之建議固爲外人所喜悅,亦應當爲華人所接受,蓋此爲公正不偏之威權者所發出之最良的箴言,其人品,經歷足爲其立言之保證也。』(六月二十五日)

吾人初亦以爲費唐君以法官身分,當具有獨立不阿之精神,而其緒言又云由彼自由處置材料,抽尋結論,力求公正不偏,而其結果之不顧事實,强詞曲解有如此! 其不惜效『死硬派』口吻,而犧牲其令譽有如此! 不禁爲費唐君扼腕也! 麥克諾登謂其具『帝國的名譽』亦誠僅具『帝國的』名譽而已。

吾於批評費唐報告之文將結束矣。不禁欲述感懷者三事,倘國人亦有同情耶?

一.『上海租界之繁榮實爲吾國國民經濟枯萎之反影,』此言有不磨之至理。試稽考上海租界之歷史,卽知每次內亂,適所以增加租界之繁榮。蓋內地不能安居,富有者均逃入租界或投資經營,或擁資享樂,內地日枯,而租界日榮,適成對照。當此全世界經濟衰落之際,而上海地價獨有驚人之飛漲,羣以爲怪事,而不知此實全國殘骸反影之燐光! 費君(連一部分華人)只知『繁榮的上海爲中國所需要』,(A Prosperous Shanghai is needed for China) 而不知繁榮的中國尤爲上海所需要也。(A Prosperous China is still more wanted

for Shanghai)

二.『中外合作』高唱入雲。然一察其實,不過西人之甘言美詞。費唐君建議謂華董不能少於三分之一,不能多至二分之一,是明明以華董爲幌子,而掩其把持之實,加入少數華董不能挽回刼運,而費唐則曰:『在此新情況之下,豈不當認工部局不復爲外人之政府,而爲中外合作之政府乎!』噫!『合作,合作,許多罪惡假你名以行!』『如費斯脫』之合作論調,不特不能使租界歸還,且不能佔得工部局之對等勢力,國人不可不長思之也!

三.租界制度之形成,固由於外人之豪奪巧取,亦由於我政府之闇昧顢頇。始以微細而忽之,繼則望洋而興嘆。星星之火,遂至燎原!越界築路地段,無論依何條約章程均應由吾國管理。乃近報載市政府與工部局交涉,决定暫由工部局管理,詳細解决辦法,俟容後再行商定云。此說如確(證以近來工部局將多時失修之越界路,積極修理,似屬可信),則久假不歸,乃爲外人之慣技,(恰落於費唐之第一種計劃套中)。『失之易而收之難!』政府國人,不可不一念斯言也!

結束之際,作者不能不表示歉憾者二:一,本文已標名批評,即以批評爲止,只限於消極之指摘,缺乏積極之陳述。二.本文爲篇幅所限,對於費唐報告,未及詳細論列。然就以上所陳,已不難窺見該報告之內容,而其有無詳細評論之價值,亦不難察知矣。

一九三一年七月底脫稿(十二月底删削)

上海事件與上海公共租界之中立

本書甫經脫稿,適值上海戰事發生,此事經過未及在書中敍述,惟著者對於上海戰爭時,上海公共租界之中立問題,曾在中華法學雜誌(第三卷第三四號合刊)發表一文,研究所謂上海公共租界中立之眞正意義。茲承中華法學雜誌之慨允,將該文附錄於此,藉爲外人以安全爲維持上海公共租界根據之一反證。　　著者附註。

自日軍憑藉上海公共租界,攻擊中國軍隊以後,國人咸以此種舉動,顯係破壞上海公共租界之中立,羣起反對,甚至有函請租界當局嚴守中立者,究竟上海公共租界之所謂中立,其意義如何,日人此次破壞租界中立,其意義又如何,亟應得一明確之認識,著者略究法學,未敢與時論苟同,特草斯文,藉抒所見,本文所論,擬分四節,即:

(一)上海公共租界之概念。

(二)上海公共租界嚴守中立之經過。

(三)日人破壞上海公共租界中立之事實。

(四)上海公共租界之中立與國際法。

(一)　上海公共租界之概念

吾人欲了解上海公共租界中立之意義,應先明瞭上海公共租界之由來與性質。

一八四二年,中英南京條約成立,闢上海等處爲通商口岸,許英人居住貿易。翌年,中英復訂虎門附加條約,其第七款規定:

『在萬年和約內,言明允准英人攜眷赴廣州,福州,廈門,甯波,上海居住,不相欺侮,不加拘制,但中華地方官,必須與英國管事官,各就地方民情,議定於何地方,用何房屋或基地,係准英人租賃。……』

外人在通商口岸之居住權,遂不復能自由行使,而祗限於劃定區域以內。

一八四五年,上海道與英國領事劃定上海英人租地區域,是爲英租界。一八六三年,上海道復與美國領事指定美人租地區域,是爲美租界。此英美兩租界卽於一八六三年實行合併,遂成爲今日之公共租界。是上海公共租界,實爲一種外人公共居住區域,英名爲『International Settlement』(意卽公共居留地),蓋甚確也。

在此公共居留地內,外人所得享有者,僅爲居住貿易,以及永遠租賃土地等私法上之權利。至公法上之權力,則仍屬諸中國,毫不有所損失。一八六四年五月十六日,英使Sir Bruce致各領事書中,曾明白說明:

『在華通商口岸,英國政府在租賃貿易之租界內,英國政府之管轄權,範圍如何,本公使甚欲明定,以免誤會。租地與英國政府,並不容許其管轄該地,該地仍屬於中國主權。於該地之英國僑民所能施行之管轄權範圍,祗與其他未有租界之口岸之僑民等。蓋英國政府所得施行之權力,係由與中國政府所訂條約中來,初不以租地而稍受影響也。』(註一)

一八六六年中美續約第一款,亦謂:『大清國大皇帝按約准各國商民,在指定通商口岸及水路洋面貿易行走之處,推原約內該款之意,並無將管轄地方水面之權,一併議給。』是中國在上海公共租界之領土主權,並不有所損害,實無疑義。

惟自租界成立以來,一因外人之懷抱野心,專事侵略;一因中國官吏之顢頇不明法理,步步退讓;以致租界內一切公法上之權力,幾盡爲外人所攫奪。直至最近雖將司法權交還中國,然仍得加以限制與干涉。至行政權力,則仍完全操諸外人之手,迄未收回。是外人「此種專享權利,不啻於一國之內,另設一國」(註二);不獨

(註一)Parliament Papers: China, No 3, 1864, P. 380。

(註二)見中國代表在巴黎和會提出之備忘錄。

限制中國主權之行使,抑且妨害中國主權之存在;致上海公共租界之眞正性質——外人公共居留地——如留一烟幕之彈,不易認識。而上海公共租界之所謂中立地位者,蓋亦卽此種「國中一國」狀態下之特徵也。

(二) 上海公共租界嚴守中立之經過

上海公共租界自成立以來,每遇戰爭,常嚴守所謂中立地位,披閱史乘,而獲悉其經過情形。試將中國內戰與國際戰爭時之租界當局之中立態度,分述如下:

(A)國內戰爭 洪楊之亂,太平軍佔據上海城廂,一八五四年七月十四日,英領 Alcock 在市政廳成立會開會時,藉口自衞,宣告上海公共租界,嚴守中立。Alcock 謂:

「依照條約,英美法各國均不能在中國境內保護其僑民;非得中國政府之允許,不得實行保護。但爲自衞起見,工部局得實行保護。惟外僑祇能嚴守中立,不得行使其他權力,此嚴守中立可以取得道德上之助力,使衆人相助。」(註一)

於是租界與城廂之間,築牆間隔,是乃公共租界中立態度在形式上之表現。租界當局,更組織義勇隊,保護租界。英法美軍隊,亦在界內佈防。外國軍艦,又各遣派軍隊登岸。上海租界中立地位,在事實上已於此時肇始。嗣後如二次革命,陳英士攻江南兵工廠,據閘北爲大本營,工部局卽發出佈告,嚴禁中國任何軍隊,佔據閘北。略云:

「上海西人租界,原爲貿易而設立。數日前,近郊之亂,貿易受擾,界內秩序,亦受破壞。茲特宣告租界及其北郊(卽閘北),不得用爲作戰根據;亦不得用爲圖謀不軌之中心。爲避免軍事行動,礙及和平之各國人民起見,任何方面之中國軍隊,須撤退北郊;任何方面之軍民長官,須離去北郊,否則嚴拿不貸。」

其後工部局卽實行佈告規定,驅逐陳英士領導之革命軍,是

(註一)Kotenev: Shanghai: its Mixed Court and Council P. 24.

不但上海公共租界嚴守中立,即租界附近,亦不得作爲戰事根據地。一九二四年一九二五年江浙戰爭時,所有中國軍隊之通過上海公共租界與法租界者,均被繳械,并逐出界外,是亦足爲上海公共租界對於國內戰爭保持中立態度之明證。

(B)中外國際戰爭。上海公共租界,每遇中外國際戰爭,亦常處於中立地位。例如一八八四年之中法戰爭,上海法領事致德領事書中,有謂:『中法雖因越南失和,而上海守局外之列。』(註一)

一八九四年之中日戰爭,日本政府,經英國外交部之建議,發出文書,申明在戰爭期內,對於上海租界及其鄰近,不作仇視之工作。(註二)

一九〇〇年八國聯軍之役,中國官吏與駐滬各領事,訂定保護上海租界章程共十款。(註三)其要點爲:

『凡租界內華人以及產業,應由各國巡防保護。租界外洋人教堂教民,則應由中國官妥爲巡防保護。』(第一款)

『租界外邊地,由華官派兵搭棚帳常川駐守,勿令成羣亂人,闖入租界以內。』(第十款)

觀於上述條款,上海公共租界在八國聯軍之役,亦顯然取中立態度。一九一四年至一九一八年,歐洲戰爭時,上海公共租界,亦未作爲交戰區域。惟旅居租界之德僑,則視爲敵國人民,凡德人登記遣回本國,以及德人財產之收管,均以交戰國對待德人之辦法辦理之。此種辦法,中國政府不能自主,均須工部局決定;甚至中國政府欲派兵協助一切,保護治安,亦均爲租界當局所拒絕。(註四)主權旁落,可勝喟嘆。

即在平時,上海公共租界,亦常保持其所謂中立地位。對於中國軍隊,不准擅自出入。中國軍隊凡欲入租界者,須得領袖領

(註一)光緒十年七月十四日發聞錄(見徐家滙天主教圖書館雜務告示第二册)。

(註二)Kotenev: Shanghai: its Mixed Court and Council (Note) P. 25.

(註三)章程全文見一九〇〇年上海新報(徐家滙天主教圖書館)。

(註四) Kotenev: Shanghai: its Mixed Court and Council P. 26-27.

事簽字之通行證。一九〇〇年李鴻章所帶衛兵,以未得領袖領事之許可,不准進入租界,(註一)即一明證。上海租界,既無中國軍隊;保護租界者,遂悉爲外人。各國在上海均派有正式軍隊,各國軍艦水手,亦得隨時保護租界。公共租界尙有義勇團,及上海義勇隊俄國隊。此上海義勇隊俄國隊,實係雇來,著英國軍服,直爲一種正式軍隊。一九一八年巴黎和會中國代表對於租界阻止中國軍隊通過,與租界之庇匿政治罪犯,曾用書面提出抗議,但未得結果。

綜上所述,上海公共租界,在任何情形之下,常嚴守中立地位。直至最近,此中立地位,始爲日人所破壞。破壞情形,將於下節述之。

(三) 日人破壞上海公共租界中立之事實

在一二八事件發生之前數日,公共租界防務委員會,曾協定一種防守公共租界計畫。照此計劃,租界之外週,劃分爲區;每一國軍隊,撥歸一指定之區,分別擔任防護各該區之責。日本軍隊防守之區,爲公共租界東北區之全部。其西北則以北河南路爲界,以及公共租界以外一段地方;西以北江西路及吳淞鐵路爲界;北以虹口公園北面爲界;東則約略以虹口公園東北角起點,而至哈爾濱路巡捕房爲止。(註二)

一月二十八日之夜半,日本海軍陸戰隊,即以此項担任治安之租界區域爲出發點,開始攻擊中國之軍隊。

其實日本軍隊,自向上海市政府提出最後通牒以後,對於我國軍隊,已成敵對形勢,立於戰爭狀態之下。日本雖爲公共租界內之一份子,照通常事理而論,有協助維持界內治安之責任。然不應不顧及當時嚴重情勢,而將與中國防區毗連最緊要之段,讓日軍駐紮,致予以進攻中國軍隊之便利。(註三) 抑自一二八以來,

(註一) Kotenev: Shanghai: its Mixed Court and Council P. 25.

(註二)見國際聯盟調查滬案委員團第一次報告書

(註三)二月二日上海市商會致美總領事函(二月三日時事新報)。

日本軍隊,迭次攻擊時,均以租界區域爲根據地,與工部局嚴守中立之主旨不符;乃工部局對於日本軍隊破壞租界中立之舉動,並無任何制裁表示。(註一)　如解除租界內日本軍民之武裝,制止日本軍隊之戰爭行爲(例如日本在歐嘉路等處,已開掘壕溝,勞勃生路等處,日本在租界內紗廠等之駐屯軍隊),租界當局自身,既無維持安全之能力;亦不就近請由中國當局派兵協助,以掃除破壞上海世界商場之危險(註二,三)。反於一二八日軍進攻中國軍隊,未能得手後,又復任其重行退入租界。按此時之日本軍隊,已非復爲協同維持租界治安之一員,而爲與中國敵對之一方。乃租界當局,並不阻止其退入租界,或解除武裝,予以收容,以維持租界中立之地位(註四),寧不可異。

自日軍進攻閘北失敗之後,爲軍事上之便利計,復將當初劃

(註一)一月三十日上海市政府致工部局抗議(一月三十一日時事新報)。

(註二)一月三十一日公共租界華人納稅會致工部局函(二月一日時事新報)。

(註三)(1)有署名 An International者,對於日本破壞上海公共租界之中立,在二月一日大美晚報,發表下列意見:"過去數日間之事變,日軍破壞公共租界之中立,已不容諱。其實在日人進佔東北之後,上海日本駐軍,即應逐出界外。蓋如非他國軍隊不能或不願保護日僑,則日軍實無理由,必駐於公共租界以內。租界當局容忍蓄意與中國挑戰之日軍,駐防於大部分之中立界內,於是日本之武裝預備兵(按即浪人之流),遂得任意侮辱外僑,與殘殺華人。對中立一詞而言,實屬滑稽而荒唐。日軍既可根據中立地帶,以攻擊華軍,公共租界實已不復中立,欲圖恢復,則有法二:(一)使日軍盡數退出公共租界。(二)將公共租界交還中國。蓋租界之領土主權,本屬於中國者也。第一法既不可行,則吾人惟有切望第二法立能實現……。"(2)有張君者,曾致函領袖領事,原文亦曾在二月二日大美晚報發表,其大意爲:(一)租界當局,容忍日本根據公共租界之中立地帶,得以自由向中國閘北進襲,而致釀成巨大生命財產損失。此種損失,固與公共租界無關;然租界當局,于茲中日空氣惡化之際,而必使日軍擔任與閘北毗連之地,當然不能辭其咎。從前上海發生變故,雖習慣上日本軍隊,常擔任防守虹口與楊樹浦一帶;然此次事變,既發生於中日之間,即應派遣他國軍隊,代替日軍,以免意外。租界當局,不此之圖,遂使保護日僑之日軍,與侵襲閘北之日軍,無由判分。倘不幸因此發生第二次世界大戰,則租界當局,實爲第一罪人。(2)當租界不能行使其職權,以保護界內居民時,各國咸派兵自衛。但中國領有上海公共租界之土地主權,且佔有界內居民百分之九十,而竟不能派兵保護其人民之生命財產。(3)在平安無事時,租界當局,尙諉稱中國軍紀不良,禁止中國武裝軍隊入界;但當中日空氣惡劣之時,竟允許不顧國際公法,不諳人道之野蠻日軍,得自由根據租界,向華軍攻擊。

(註四)見260頁註三。

定時,本另派他國軍隊駐守之北山西路與北河南路二段防線,亦一併由日軍佔據。是日本爲便利其侵略計,在租界以內,任所欲爲,不受絲毫限制。各國公共商場,殆已變爲日本之要塞。(註一)

日本軍隊,旣以租界爲護符,動則由租界衝出,敗則退入租界,又復武裝通過租界,開赴滬西等地,增重中國軍隊之顧慮。(註二)卽在南京路上,亦能見其蹤跡。(註三) 至於手無寸鐵之我國難民,雖婦人小孩,則防衞公共租界治安之人,亦不准其任意進入租界。(註四) 嗚呼!嚴守中立者,應如此耶。

駐滬日軍,旣以公共租界爲軍事根據地,而日本續來之援軍,又屢在租界當局優容之下,由虹口登岸,從容佈置,以襲擊中國軍隊。甚至日本旗艦,亦繼續停泊虹口附近,利用租界之掩護,發施號令,以攻擊我國軍民。(註五) 其獲得軍事上之便利爲何如。

上海公共租界之中立地位,旣已破壞;租界治安,遂亦不能保全,界內居民之生命財產,因之大受損害。蓋自一二八以來界內華人,被日人所拘捕虐殺,或生死不明者,實不計其數。工部局除組織委員會,將日軍凌虐垂斃之華人百數十人,予以救出外,對於日軍續演之暴行,迄未得切實防止之方法。查界內市民,以華人爲最多,此次所受慘禍,亦以華人爲最鉅。而中國軍隊,又因避免

(註一)二月三日上海市商會致工部局抗議(二月二日時事新報)

(註二)二月六日中國外交部致英美公使抗議(二月五日時事新報)

(註三)上海市民會致華人納稅會函:"本日午後四時許,南京路上,有日軍兵車三輛,每車約載武裝日軍二三十人,且持槍作瞄準狀,由東向西疾馳而去。至五時許,又見空車三輛,車端各立有日軍二人,亦持槍作瞄準狀,由東向西而去,以致羣情憤激,人心惶恐。"(二月十二日時事新報)

(註四)上海市民會致華人納稅會函:"據納稅華人三十二分會報告此次日軍犯境,華界交通被阻。敝會會員華成廠所僱飯司李麗飛(住滬寧路南林里十五號),以有垃圾橋渡船可通,於十日下午三時餘,乃挈同妻女小孩過渡。比至對岸,被萬國商團義勇軍瞥見,卽用槍柄趕打,致將其人及小孩墮落蘇州河中,本人幸卽得救,小孩已無着落,其本人受驚,卽患疾病,且被拘捕而去,至今不知去向。"(二月十二日時事新報)。

(註五)二月二十四日上海市政府致英美領事抗議(二月二十五日時事新報)

與日兵衝突,以致糜爛地方之故,並未開入租界,執行自衞。故界內華人,被日兵肆行殺戮,租界當局,實不能不負唯一之責任。(註一)

上所述者,爲日人破壞上海公共租界中立之大概情形,我國朝野曾分別向租界當局提出抗議。歷來戰爭,公共租界當局,輒嚴守中立,此次則一任日人之破壞,不加制止,是何原因,具何理由,此則殊堪注意者也。

(四)　上海公共租界之中立與國際法

最後則將就國際公法而論及上海公共租界之所謂中立。按國際法上之中立,有暫時的(或普通的)中立,與永久的(或規定的)中立之別。凡國家不參加他國間業已開始之戰爭者,謂之普通中立。凡國家在平時間,已早約定,决不對他國開戰,亦决不加入他國間之戰爭;其他國家,亦承認其中立而保障其獨立及領土完整者,謂之規定中立。費信惇氏在解釋公共租界中立之意義時(註二),對於普通中立,有下列之解釋:『所謂中立國者,卽出於自擇而不加入戰爭之國,易詞言之,中立國之行動,係出於自願,而不爲外來之勢力或脅迫所左右。』費氏並謂:『工部局歷屆董事會,皆恪守公共租界爲一中立區域,與中立國相類似之原則。』其實上海公共租界,歷來恪守之中立,與國際法上之中立,實不相似。蓋國際法上之普通中立,其對象定爲第三者國家間之戰爭。Corlos Testa 謂:『中立者,……乃至少關於三國間之一種相互狀態。其中二國,處於交戰地位;一國則列在戰事以外』(註三)而上海公共租界,則雖對於其領土所屬國之內戰,亦常恪守中立地位。中立國之行動,固如費信惇氏所云『出於自擇,出於自願』;上海公共租界,既非一獨立國家,對於任何戰爭,參加與否,租界當局,本無權力可以決定,可以自擇。其所採取之中立局面,爲一種阻止或

(註一)二月十一日上海市商會致工部局華董函(二月十二日時事新報)。

(註二)工部局總裁費信惇釋明上海公共租界中立意見書(見二月十八日申報)。

(註三)Corlo s Testa: Le Droit International Maritime (traduction en francaise de A Boutiron).

避免一切戰爭之侵犯租界安全之狀態，實非國際法上之普通中立，所可比附。

至所謂規定中立者，費信惇氏曾有下列之解釋：『國家之規定爲中立，或由於通例，或出於條約。所謂通例者，其意義爲默認，或以此種默認爲基礎之慣例。……比利時瑞士以及盧森堡，皆爲經由條約而規定中立國之例證。』規定中立國外，亦有在一國以內之某一區域，經通例或條約規定爲中立區域者，例如緬甸，西藏以及阿郎特島(iles d' aland)與芬蘭島(iles Finlandais)等，均爲規定之中立區(註一)。上海公共租界，依照一八六八年中美條約之規定，實爲此種規定之中立區。中美條約第一款載明：『嗣後如別國與美國或有失和或至戰爭，該國官兵，不得在中國轄境洋面，及准外國人居住行走之處，與美國人戰爭，奪貨劫人。美國或與別國失和，亦不在中國境內洋面及准外國人居住行走之處，有爭奪之事。有別國在中國轄境，先與美國擠起爭論，不得因此條約，禁美國自行保護。』

該款所謂「准外國人居住行走之處」，係指外國租界而言，故是項條款，應適用於上海公共租界。

按照中美條約之規定，上海公共租界之中立，其性質可析爲數點：

(一)中美條約規定之中立，爲有限制的　即在美國與別國戰爭時，上海公共租界，始居於中立地位。至在美國與中國，或別國與中國，或別國與別國間之戰爭時，上海公共租界，並不因中美條約之規定，而受有何種影響。

(二)中美條約規定之中立，其担保者，僅爲美國　雖按照條款規定，美國與別國，均不得在租界以內作戰爭之行爲；然別國既未簽訂該項條約，自無遵守該約規定之義務，而担負維持上海公共租界之中立之責任。至於中國，則對於美國與別國之戰爭，既不

(註一)Fanchille: Traitè de Droit international public Tome I Première Partie P. 717-726.

參加,本已處於中立國地位。上海公共租界,爲中國之領土,中國政府,自當保持上海公共租界之中立。

(三)中美條約規定之中立,并爲有條件的,蓋美國尊重租界之中立與否,須視其他國家之態度而定。設其他國家,先不尊重租界之中立,則美國亦得在租界內自由行動,並不受條約之約束。

此爲上海公共租界在中美條約中所規定之中立狀態,其範圍至爲狹小,可以概見。至上海公共租界歷來嚴守之所謂中立局面,均不在此項中美條約規定範圍以內,費信惇氏亦僅認爲此係一種事實上之中立。蓋費信惇氏曾謂:『無論何人,倘以爲公共租界,業經在界內有政治上或其他關係之各國,訂立條約,而造成爲一中立區,其主張能否成立,實堪懷疑。究竟公共租界,是否業由通例,或換言之,業由各該國之默認或同意,或根據是項默認或同意之慣例,而成爲一規定之中立區;或爲各該國政府不能意見一致之問題。』

其實上海公共租界,除中美條約之規定不計外,並非一種經各國規定之中立區,毫無疑義。故上海公共租界歷來恪守之所謂中立狀態,在法律上殊無何種依據可言。

結論

綜上所述,上海公共租界之所謂中立,其意義可以歸納如下。

(一)上海公共租界之中立,除中美條約規定範圍外,卽除美國與別國戰爭之時外,在法律上並無何種規定,可作依據。

(二)上海公共租界之中立,其所持之依據,爲外僑社會之自衞權。一八五四年,洪楊亂時,駐滬英領Alcock卽持此說。(註一)　最近費信惇氏,亦謂公共租界外僑社會自有租界以來,業經按照自衞之例,要求有自行保護以抗禦外來攻擊及內部紛擾之權。(註二)

(三)上海公共租界之中立,爲一種武裝中立。蓋以租界之中

(註一)見上海公共租界嚴守中立之經過。

(註二)見工部局總裁費信惇解明上海公共租界中立意見書。

立,係憑藉租界當局及各國陸海軍隊之保護而得維持。費信惇氏,曾明白說明:『公共租界之外僑社會,於中國遇有內戰,以致危及租界之政治上及土地上之完整時,常維持一種武裝中立之態度,業有多次,當界內軍警不足保護租界,以抵禦任何國政黨或軍閥或徒黨之以兵力或暴徒攻擊時,經請得某數外國之海陸軍援助。』(註一)

(四)上海公共租界之中立,為有限制的,即此項中立,係專對中國內戰而言。蓋公共租界,雖對於任何戰爭,常處於中立地位;惟租界當局,積極維持其中立地位之舉動,僅於中國內戰時得見之。日人Yoshitaka在二月十一日上海大美晚報The Shanghai Evening post & Mercury 讀者論壇欄曾謂:『…………所謂上海公共租界中立性之說,邇來甚囂塵上,若就歷來之經驗言之,初無國際法上所謂之中立性質。蓋中國內戰頻仍,當時租界當局之所謂中立者,僅對中國之雙方軍隊,表示中立,質言之,即租界得此變象之中立,可以不受中國軍隊之擾亂耳。』費信惇氏亦謂:『在此種情形之下,有殆不能否認者一層:即至少有若干外國,經以協定,創立並維持公共租界之中立局面,以抵禦中國政府或政黨或徒黨之任何武力,或侵越之行動,為勢將損租界之政治上或土地上之完整者。』(註二)觀於公共租界於民國二年之驅逐中國駐在閘北之軍隊,以及此次之一再容任日軍攻擊中國在閘北之駐軍,上海公共租界之中立範圍,僅限於中國之內戰,可以無疑。

(五)上海公共租界之中立,對於中國而言,無異於獨立。歐戰時中國對於在公共租界內敵國人民之登記遣回本國及其財產之收管之舉動,在未得工部局對於此項辦法,分別加以應允前,未能發生效力。Kotenev曾謂:『在此情形之下,工部局對於中國政

(註一)同265頁註二

(註二)同265頁註二

府,表示外人居留地之完全獨立及中立。」(註一) 是獨立與中立,對於中國,實無從辨別。日人今井嘉幸,在中國國際法論一書中,亦以上海公共租界,有「獨立國家之形狀」,而「宛然成一世界文明諸國保護之下永世局外中立共和國。」(註二)

就上述各點而論,上海公共租界之所謂中立,實爲一種特殊狀態,且於領土所屬國之主權,有絕大之妨礙。至此次日本軍隊根據公共租界,攻擊吾軍,固得謂爲破壞租界之中立。然日軍之得以駐兵租界,蓋卽藉口於保護租界之治安,維持租界之中立。日本當局曾公然明白申明:『此次舉動,其目的在對於所決定佔據區域內之多數日本僑民,加以保護;遇必要時,此種手段,實可包括在防衛公共租界計劃範圍以內。』(註三) 是一二八之禍變,實由於日人藉口維持上海公共租界之中立局面所造成。故日人根據租界,攻擊吾軍,吾人固當反對;而上海公共租界,歷來嚴守之所謂中立,國權所關,亦不應表示贊同也。

(註一)Kotenev: Shanghai: its Mixed Court and Council P. 27.

(註二)今井嘉幸:中國國際法論頁一五二。

(註三)見國際聯盟調查滬案委員團第一次報告書。

參 考 書 目

Blue Book on China (Parliament Paper of British Empire).

U. S. Foreign Relations, 1899, p. 283.

Annual Report of Shanghai Municipal Council.

North China Herald, 1852, 1854, 1869.

Tyler Wennett: Americans in Eastern Asia, chap. X.

Institute of Pacific Relations: Proceedings of Third Conference (Chicago, 1930), Report of Round Tables.

H. F. Mac Nair: China's International Relations and other Essays. chaps. 4, 5.

V. K. W. Koo: The Status of Aliens in China, Part II, chap. XIII.

J. O. Bland: Japan and Korea, Part II, Chap. XV, Shanghai.

Debate and Proceedings of Shanghai Ratepayers on the Revision of Municipal Regulations 1881.

Sir John Davis: China During the War and Since the Peace, p. 136.

R. B. Forbes: Personal Reminiscences.

Sir Rutherford Alcock: Capital of Tycoon.

W. S. Wetmore: Recollections of Life in the Far East.

C. M. Dyce: The Model Settlement.

J. D. Clart: A Short History of Shanghai, 1921, Shanghai Mercury.

D. W. Smith: European Settlements in the Far East. London, 1900.

James A. Whitney: The Chinese and the Chinese Questions.

M. N. Gamewell: The Gateway to China, 1916.

Norton H. K: China and the Powers, 1927.

Report of Justice Feetham to the Shanghai Municipal Council, 3 vols.

T. Z. Tyan: The Legal Obligation Arising out of Treaty Relation between China and Foreign States.

C. L. Hsia: Studies in Chinese Diplomatic History, Chap. II. Status of Shanghai.

Hawks Pott: The History of Shanghai.

W. W. Willoughby: Foreign Rights and Interests in China.

H. B. Morse: The International Relations of Chinese Empire, 3 vols. The Trade and Administration of China.

Moore; Digest of International Law. Vol. V. § 806, Treaty.

Ports and Foreign Settlements. Vol. II., § 273, Shanghai Municipal Ordiances.

Frank E. Hinckley: American Consular Jurisdiction in the Orient, Chap. VI, The Foreign Municipality of Shanghai, 1906.

E. C. Tearce: How Shanghai is Governed. (Address delivered before the Shanghai Civic League, on Oct. 26, 1920.)

Shanghai by Night and Day: (The Sketches Comprised in the Present Volume Appeared Originally in the Columns of the Shanghai Murcury.) How Shanghai is Governed, The Municipal Council, Collected and Reprinted.

Rev. George Smith: China, 1847.

Shanghai 1843-1893; The Model Settlement: It's Birth, it's Youth, it's Jubilee, 1893.

W. R. Carles, C. M. G.: Some Pages in the History of Shanghai 1842-1856. (a Paper read before the China Society, on May 23, 1916.)

W. W. Smith: European Settlements in the Far East. The Municipal Government of Shanghai.

K. S. Latourette: The Development of China.

G. W. The Development of Exterritoriality in China.

Lanning and Couling: The History of Shanghai.

Felix Morley: Our Far Eastern Assignment, 1926.

Darwent C. E.: Shanghai—A Handbook for Travellors and Residents, 1920.

J. W. Maclellan: The Story of Shanghai.

T. F. Milard: China, Where it is and Why; Shanghai the Unique.

Chan Chung Sing: Les Concessions en Chine, Paris, 1925.

Escarra (G.) Le régime des Concessions etrangeres en Chine (Recueil des Cours de l'Académie de Droit international 1929, II) Paris 1930.

Escarra: Droits et intérêts étrangers en Chine. Paris 1928.

Escarra: Concessions en Chine. (le Répertoire de Droit international III Paris 1929, p. 420 et suiv.)

Hoang (P.) S. J. Notions Tecihnques sur la propriéte en Chine (Variètés Sinologiques) Changhaï, 1897.

Dubarbier (G.) La Chine contemporaine, politique et economique, Paris 1926.

Maybon (Ch. B.). et Fredet (Jean) Histoire de la Concessions Francaise de Changhaï, Paris 1929.

Souliè de Morant (G) Exterritorialité et intérêts etrangers en Chine, Paris 1925.

The American Political Science Review. Vol. XXV, No. 4., Nov. 1931.

Chinese Repository.

Chinese and Japanese Repository 1864: Reminiscences of Opening of Shanghai to Foreign Trade.

Foreign Affairs, Vol. 10, No. 1. Oct. 1931.

Joseph P. Chamberlain: The Feetham Report on Shanghai.

Journal of the North China Branch, Royal Asiatic Society, Vol. XIII, II.

Chinese Miscellany, 1849, 1850.

China Weekly Review; Greater Shanghai Number, issued as a Supplement for Dec. 1926.

	上海市自治志公牘		
梁敬錞：	在華領事裁判權論		商務印書館
漆樹芬：	經濟侵略下之中國		
姚公鶴：	上海閒話		
吳頌皋：	治外法權		商務印書館
謝冠生：	領事裁判權問題		
顧器重：	租界與中國		上海十七年
劉　彥：	被侵略之中國	第五章	中國之商埠與租界
周鯁生：	不平等條約十講	第三，五講	上海十七年
周鯁生：	解放運動中之對外問題		
今井嘉幸：	中國國際法論	張森如譯述	民國四年商務印書館
王臻善：	滬租界前後經過概要		
	同治上海縣誌		
吳馨等：	上海縣續誌		
刁敏謙：	國際條約義務論	第一編第四章	第二編第一章
梁蒲貴等：	寶山縣誌		
李農部松林	嘉慶上海縣誌		嘉慶十七年
程　灝譯：	上海通商史		
岑德彰譯：	上海租界史		
王揖唐：	上海租界問題		
王士杰：	收回上海租界問題		
中央黨部宣傳部：	收回租界運動		

法權會議報告書	東方雜誌	第二十四卷,第二號	民國十六年一月二十五日
外人對於收回租界問題的意見	東方雜誌	第二十四卷，第十五號	民國十六年八月十日
租界居留地移交中國管理問題	青年進步	第一卷，第一百零八期	民國十六年十二月
在華外國租界問題之解剖	東方雜誌	第二十五卷，第二十一號	民國十七年十一月十日
中國境內之租界與居留地	東方雜誌	第二十五卷第二十一號	民國十七年十一月十日

上海租界的警力問題	星期評論	第二卷，第四十六期	民國十八年四月一日
津滬租界中心之華人市民權	國聞週報	第五卷，第十五期	民國十七年四月二十二日
上海的土地問題	新生命	第一卷，第四號	民國十七年四月
都市築路收用土地徵費法	東方雜誌	第二十六卷，第六號	民國十八年三月二十五日
	銀行月刊	第五卷，第六號	民國十四年六月
	總商會月報	第七卷，第二號	民國十六年二月
大上海問題	總商會月報	第六卷，第五號	民國十五年五月
大上海問題中的小問題	總商會月報	第六卷，第六號	民國十五年六月
上海居國際商埠第二位	總商會月報	第六卷，第二號	民國十五年二月
上海之經濟地位及其發展問題	總商會月報	第七卷，第五號	民國十六年五月
上海居民團	支那研究號（續上海研究號）	第十九期	民國十八年五月
外人越界築路問題	上海市政週刊	第六十四期	民國十八年一月二十四日
杜絕外人越界築路	道路月刊	第十二卷，第一號	民國十三年十二月十五日
對於上海交涉問題之意見	總商會月報	第五卷，第六號	民國十七年六月
國際法上外國在中國之行政地域	民聲	第一卷，第六號	民國十六年十一月十四日
上海臨時法院問題	現代評論	第六卷，第一三八期	
評收回滬廨協定	現代評論	第四卷，第八十五期	
評收回會審公廨暫行章程	同上	同上	
滬公廨案的交涉	同上	同上	
上海租界的性質及組織	同上	第二卷，第二十七期	
上海的租界	同上	第二卷，第三十三期	
收回上海租界的迫切	同上	第五卷，第一二二期	
上海租界小史	時事新報		民國十六年八月十三日至十七日

單獨取消條約之歷史的根據	時事新報	民國十六年九月二十九日
西報論公共租界之未來地位	申　報	民國十七年十二月十三日
上海租界之將來	民國日報	民國十八年二月三日
中國收回之租界觀	民國日報	民國十八年二月二十四，二十七日
收回租界教育權之計劃	時事新報	民國十七年二月七日
上海外人越界築路年表	申　報	民國十七年二月二日至九日
工部局巡捕越界逡巡案	民國日報	民國十七年二月四日
工部局之報告1927	時事新報	民國十七年三月二十九日
華董問題暫告一段落	時事新報	民國十七年四月四日
華董委員人選問題	時事新報	民國十七年四月八日
納稅華人參預公共租界市政	時事新報	民國十七年四月十一日
關於華董問題的批評	民國日報	民國十七年四月十八日
上海租界納稅華人會能代表上海市民嗎	民國日報	民十七年四月十九日
工部局財政報告1928	時事新報	民國十八年四月七日
全國租界之調查	時事新報	民國十八年五月十五日
路權與外交	時事新報	民國十七年六月四日至十一日